



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Koncepcje federacji europejskiej a europejskie procesy integracji

**Author:** Daria Matusik

**Citation style:** Matusik Daria. (2009). Koncepcje federacji europejskiej a europejskie procesy integracji. Praca doktorska. Katowice : Uniwersytet Śląski

© Korzystanie z tego materiału jest możliwe zgodnie z właściwymi przepisami o dozwolonym użytku lub o innych wyjątkach przewidzianych w przepisach prawa, a korzystanie w szerszym zakresie wymaga uzyskania zgody uprawnionego.



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

Uniwersytet Śląski  
Wydział Nauk Społecznych  
Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa  
Zakład Systemów Politycznych Państw Wyso­ko Rozwiniętych

Daria Matusik

***Koncepcje federacji europejskiej a europejskie procesy integracji***

Praca doktorska  
napisana pod kierownictwem  
prof. dr. hab. Jana Iwanka

Katowice 2009

## Spis treści

Wstęp.....	4
Rozdział 1. Pojęcie federalizmu .....	19
1.1. Federalizm, federacja, procesy federalizacji.....	19
1.2. Konfederacja a federacja.....	36
1.3. Analiza państwa federalnego.....	39
Rozdział 2. Historia idei federacji europejskiej.....	73
2.1. Prekursorzy idei europejskiej.....	73
2.2. Koncepcja federacji europejskiej w XVIII w. i XIX wieku.....	81
2.3. Myśl europejska w okresie międzywojennym.....	88
Rozdział 3. Renesans idei europejskiej do 1950 r.....	93
3.1. Organizacje proeuropejskie i rozkwit idei europejskiej.....	93
3.2. Kongres w Hadze i Ruch Europejski.....	104
3.3. Rada Europy.....	108
Rozdział 4. Koncepcja federacji europejskiej w integracji europejskiej w latach 1950-1993.....	111
4.1. Teoretyczne modele integracji .....	111
4.2. Integracja europejska w latach 1950-1993 a idea federacji europejskiej.....	117
Rozdział 5. Debata nad przyszłością Unii Europejskiej.....	138
5.1. Rozwój Unii Europejskiej i debata europejska u progu XXI wieku.....	138
5.2. Reforma Unii Europejskiej w świetle projektu Traktatu Konstytucyjnego oraz Traktatu z Lizbony.....	145
Rozdział 6. Bariery historyczne, ekonomiczne, polityczne i kulturowe integracji europejskiej.....	179
6.1. Analiza przejawów dezintegracji współczesnej Europy.....	179
6.2. Różnice i podobieństwa w kulturze europejskiej.....	187
6.3. Problemy społeczne a nowe formy ryzyka w społeczeństwach europejskich.....	194
6.4. Postawy społeczne w krajach członkowskich wobec integracji.....	201
Rozdział 7. Federalizm europejski.....	205
7.1. Federalne elementy w strukturze Unii Europejskiej.....	205
7.2. Perspektywy rozwoju Unii Europejskiej.....	220
Wnioski.....	228
Bibliografia.....	237
Aneksy.....	255
1. Le Manifesto de Ventotene.....	255
2. Declarations des Resistance.....	266
3. Draft Constitution of The United States of Europe.....	269

4. A speech at Zurich University.....	279
5. Maraton europejski- wybrane zdjęcia.....	281

## **Wstęp**

*« Nigdy większy, nigdy piękniejszy projekt nie został przedstawiony ludzkości, jeżeli zostanie zrealizowany, w Europie zapanuje pokój i szczęście »*

*Jacques Rousseau*

Koncepcje federacyjne są mocno zakorzenione w historii europejskiej i ukształtowały się dużo wcześniej niż ktokolwiek myślał o integracji europejskiej w dzisiejszym tego słowa znaczeniu. Głównym celem pierwszych federacji było zapewnienie pokoju i pomocy w rozwiązywaniu sporów międzynarodowych. Na przestrzeni XVIII i XIX wieku federalizm rozpoczęto postrzegać jako realizację idei państwa narodowego. Rozwiązania federalne na terenie Ameryki i Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego, a potem Związku Niemieckiego stwarzały równowagę między heterogenicznymi jednostkami geograficznymi, jak również pomiędzy jednością federacji, a autonomią jej części składowych. Równocześnie federacja pojawiła się w kręgu rozważań wybitnych myślicieli oraz filozofów, m.in.: Pierra Dubois, księcia Sully, opata Bernarda de Saint Pierre, Immanuela Kanta, którzy postrzegali ją jako model układania pokojowych stosunków i zbliżania do siebie państw. Czas II wojny światowej i związane z tym potworne spustoszenia we wszystkich dziedzinach życia spowodowały, iż powrócono do koncepcji federacji europejskiej jako gwarancji na pokojowe współżycie narodów europejskich i rozwiązanie problemu niemieckiego. W tym kontekście należy odwołać się do programów ruchów federalnych, które promowały tę właśnie koncepcję jako model dla przyszłej zjednoczonej Europy. Wśród licznych organizacji na szczególną uwagę zasługują: Europejska Unia Federalistów, Europejska Liga Współpracy Ekonomicznej, Unia Europejska Federalistów, Ruch Zjednoczonej Europy,

Międzynarodowy Komitet Badań i Akcji na rzecz Stanów Zjednoczonych Europy oraz Europejska Unia Parlamentarna.

Jednocześnie zniknięcie zagrożenia militarnego po 1945r. spowodowało, iż projekty federacyjne uległy modernizacji. Wynikało to bez wątpienia z faktu, iż realizacja koncepcji federalnej prowadziłaby do utraty części suwerenności na rzecz ponadnarodowej wspólnoty, na co państwa nie były przygotowane, ani też specjalnie chętne. W rezultacie zwyciężyło podejście funkcjonalistyczne, postrzegające federację europejską jako odległy cel polityczny. Ponowne próby przydania nowym ugrupowaniom EWWS, EWG, EWEA charakteru politycznego natrafiły na sprzeciw. Dopiero przełomowym momentem rewitalizacji koncepcji federacji europejskiej okazało się zjednoczenie Niemiec. Związane z nim obawy przed odrodzeniem się niemieckiego imperializmu spowodowały, iż opowiedziano się za unią. Oficjalnie wraz z utworzeniem Unii Europejskiej na mocy traktatu z Maastricht koncepcja federacji europejskiej powróciła do debaty jako idea *finalite politique* europejskich procesów integracyjnych. Dalsze reformy instytucjonalne poszerzały elementy federalne w konstrukcji europejskiej. Ponadto powołanie Konwentu i opracowanie projektu Traktatu Konstytucyjnego oraz Traktatu z Lizbony potwierdzały próby federalizacji Unii Europejskiej. Tak więc, idea nadal towarzyszy europejskim procesom integracyjnym, a jej dzieje to fascynująca opowieść o historii kompromisów, wymiarze polityki europejskiej i podstawach europejskich procesów integracyjnych.

Kwestia czy Unia Europejska pozostanie luźnym związkiem, czy federacją należy do najbardziej kontrowersyjnych problemów w dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej. Równocześnie można by rzec, iż Unia Europejska wciąż znajduje się in statu nascendi, gdyż jej konstrukcja i funkcjonowanie stale ewoluują, oraz stanowią wyraz adaptowania jej do istniejących uwarunkowań politycznych czy gospodarczych. Od 1992 r. obserwujemy proces związany ze stopniowym zwiększaniem kompetencji Unii Europejskiej poprzez przyjmowanie kolejnych traktatów i tym samym wzmacnianie elementów federalnych w jej strukturze.

W związku z tym spośród szerokiego wachlarza naukowych kwestii związanych z Unią Europejską problematyką badawczą niniejszej pracy uczyniono federalizm w Unii Europejskiej. Celem niniejszej pracy jest przede wszystkim analiza

Unii Europejskiej pod kątem jej federalnego charakteru, odpowiedź na pytanie, jaką rolę pełnią federalne elementy w Unii i czy ich obecność może zmienić charakter prawny Unii, czy wreszcie Unia ewoluuje w kierunku federacji europejskiej. W pracy postawiono również pytanie: W jakim stopniu aspekty myśli federalnej miały wpływ na rozpoczęty po 1945r. proces integracji ?

W szczególności na uwagę w kontekście realizacji celu badawczego pracy zasługują pojęcia: „federalizm” i „federacja”. Ten pierwszy termin jest ujmowany w literaturze jako ideologia polityczna czy doktryna. Z kolei federacja określa zasadę organizacyjną jednostki politycznej. Federacja według S. Suheckiego wskazuje strukturę państwa federalnego, którą cechuje<sup>1</sup>:

1. konstytucja federalna zawierająca podział kompetencji między organy federacji i organy państw wchodzących w jej skład,
2. określony tryb rozstrzygania sporów kompetencyjnych,
3. zasada, iż w razie kolizji między prawem federalnym i prawem jednostek składowych następuje uchylenie lub zawieszenie mocy obowiązującej aktu normatywnego państwa członkowskiego, uwzględniając fakt, iż część aktów federalnych obowiązuje na terenie całego państwa,
4. orzeczenia Sądu Najwyższego federacji lub innego organu federacyjnego rozstrzygającego spory kompetencyjne podlegają wykonaniu na obszarze całej federacji,
5. ustawa zasadnicza federalna stanowiąca o odrębności organów państwa federalnego i organów jego części składowych,
6. realizacja przez organy federalne swoich kompetencji na obszarze całej federacji stosownie do kompetencji określonej w konstytucji,

---

<sup>1</sup> W. Suhecki, Teoria federalizmu, Warszawa 1968, s. 96.

7. organy przedstawicielskie posiadające z reguły strukturę dwuizbową umożliwiającą reprezentowanie interesów poszczególnych części składowych,
8. zasada uznania równouprawnienia członków federacji i celowość udziału państw członkowskich w kierowaniu sprawami całej federacji,
9. jednolite obywatelstwo federalne,
10. obecność podmiotów federacyjnych, które nie są traktowane jako jednostki podziału administracyjnego, lecz jako państwa mające własne konstytucje, tworzone przez organy przedstawicielskie poszczególnych państw federacji.

W świetle tej definicji Unia Europejska nie spełnia kryterium państwa federacyjnego, które jest podstawowym założeniem dla dalszych rozważań. Tak, więc Unia Europejska nie stanowi federacji, bowiem jej podmioty zachowują suwerenność, a władza zwierzchnia została jej przekazana na mocy umowy międzynarodowej i ma charakter pochodny - ograniczony do określonych w tej umowie dziedzin i podmiotów. Ponadto, w dalszym ciągu II i III filar Unii Europejskiej został oparty na zasadach międzyrządowych. Po trzecie, brak narodu europejskiego. Z drugiej strony, Unia Europejska korzysta z zasad zaczerpniętych z doświadczeń państwa federalnego, które sprawiają, iż przekracza ramy klasycznej organizacji międzynarodowej. Jednakże te elementy nie mogą być podstawą do utożsamiania jej z państwem federalnym. Zasadnicze różnice sprowadzają się do dwóch cech. Pierwsza polega na tym, iż w przypadku Wspólnot, federalistyczne zasady nie działają na podstawie państwowego aktu konstytucyjnego, ale woli państw członkowskich, które upatrują w nich recepty na wyzwania, jakie stoją przed organizacją i które określiły w traktatach założycielskich i rewizyjnych. Ponadto, między federalistycznym i wspólnotowym porządkiem prawnym różny jest status części składowych, a mianowicie państwa członkowskie w Unii Europejskiej zachowują swoją suwerenność.



Z kolei zakładając, iż federalizm oznacza proces społeczny zmierzający do powstania organizmu państwowego o federalnym ustroju<sup>2</sup>, współczesna Europa poprzez elementy federalne obecne już w jej strukturze, podlega ważnym przemianom. Omawiane zmiany powodują, iż procesy federalizacji Unii Europejskiej mogą doprowadzić do ukształtowania niezwykle, nie znanego dotychczas organu władzy publicznej o zasięgu transnarodowym. Ponadto, kwestia pogłębienia czy też rozwoju Unii wymusza zmiany w kierunku federalnym. Dodatkowo przeobrażenia w postaci silnych tendencji do decentralizacji na poziomie regionów powodują osłabienie i erozję pojęcia suwerenności, a co się z tym wiąże, znaczenia państw narodowych w klasycznym ich znaczeniu, które sprzyjają rozwojowi w kierunku federalnym. Ciekawe spojrzenie na przyszłość Europy przytacza w swojej pracy L.J. Constantinesco, który prognozując kres Europy wskazuje na kres państwa narodowego, który być może stanie się początkiem federacji europejskiej<sup>3</sup>. Początek tego procesu już można zauważyć w postępującej decentralizacji w państwach na poziomie unitarnym i europejskim.

Przedstawione powyżej definicje oraz zawarte rozważanie w ramach pracy mają służyć celowi badawczemu. Istotnym elementem omawianej analizy jest również stwierdzenie, iż „koncepcja federacji jest pojęciem dynamicznym, i jeśli stworzono wiele typów, to nie tylko dlatego, że jest kategorią doktrynalną, ideologiczną niż naukową, ale przede wszystkim ze względu na zmieniające się cechy społeczeństw, a także konieczność stosowania relatywizmu historycznego w samym jej definiowaniu. W tym sensie federacja jest pojęciem nieskończonym”<sup>4</sup>. W. Suhecki zwraca również uwagę, iż federalizm może przybierać różnorodne formy: czasami może być bliższy konfederacji, czasami wskazywać szereg cech państwa unitarnego, a ciągła ewolucja federalizmu nie zawsze znajduje odbicie w normach prawnych<sup>5</sup>. W związku z tym ogromne znaczenie dla analizy federalizmu ma analiza praktyki konstytucyjnej oraz administracyjnej i stąd w niniejszej pracy wydaje się konieczne

---

<sup>2</sup>J. Iwanek, Europejskie standardy ustrojowe: samorząd, autonomia, federalizm, (w:) Oblicza decentralizmu, red. J. Iwanek, Katowice 1996, s. 165.

<sup>3</sup>L.J. Constantinesco, Fédéralisme européen ou fédéralisme régional, „Europe en formation”, n°282, aut. 1999, s.9.

<sup>4</sup>M. Domagała, Europejskie oblicza federalizmu - reforma ustrojowa Belgii, (w:) Oblicza decentralizmu, red. J. Iwanek, Katowice 1996, s. 178.

<sup>5</sup>W. Suhecki, Teoria federalizmu, Warszawa 1968, s. 80.

przedstawienie modeli systemów federalnych, które sprawdzają się w państwach europejskich. Zabieg ten ma na celu przede wszystkim zarysowanie najogólniejszych cech federacji, jak również wskazanie elementów zaczerpniętych z praktyki państw federalnych na poziomie ponadnarodowym. Równocześnie na szczególną uwagę zasługuje asymetryczny federalizm belgijski, który potwierdza tezę o ciągłej ewolucji modelu federalnego. Wynika stąd fakt, iż nie ma jednolitego schematu formowania się ustroju państwa federalnego. Na innych zasadach oparł się prawodawca amerykański, szwajcarski czy niemiecki. Ponadto M. Domagała podkreśla, iż niemożliwe jest określenie precyzyjnych zasad, według których powinno się odbywać ustalenie ram kompetencyjnych w państwie związkowym - zasad będących idealnymi w rozwiązaniach każdego państwa stanowiącego federację<sup>6</sup>. Równocześnie biorąc pod uwagę wieloznaczność pojęcia federalizm, w niniejszej pracy w głównej mierze przedstawiono krąg zagadnień związanych z tworzeniem formy państwa ogółouropejskiego.

Teza, jaka narzuca się po przeanalizowaniu poruszanej tematyki, przedstawia się następująco: Unia Europejska posiada wiele cech typowych dla systemów federalnych, mimo przeciwności konstrukcja europejska będzie stopniowo ewoluować w kierunku federalnym, który może doprowadzić do ukształtowania niezwykle, nieznanego dotychczas organu władzy publicznej o zasięgu transnarodowym, stanowiącego jednocześnie nową formę federalizmu, będącą odpowiedzią na współczesne wyzwania i potrzeby procesu integracji. Ponadto w pracy przyjąłem następujące założenia :

1. Koncepcja federacji europejskiej była ważnym czynnikiem w rozwoju europejskich procesów integracyjnych.
2. Funkcjonowanie w ramach Unii Europejskiej szeregu rozwiązań federalnych jest niezaprzeczalnym faktem, ale nie jest równoznaczne z akceptacją federacji jako finale politique europejskich procesów integracyjnych.

---

<sup>6</sup> M. Domagała, Europejskie oblicza federalizmu - reforma ustrojowa Belgii, (w:) Oblicza decentralizmu, red. J. Iwanek, Katowice 1996, s. 23.

3. Elementy federalne zmieniają charakter prawny Unii Europejskiej sprawiając, iż jej kompetencje przekraczają zakres kompetencji organizacji tego typu w klasycznym znaczeniu.
4. Zasady zaczerpnięte z doświadczeń państwa federalnego są odpowiedzią na nowe wyzwania - deficyt legitymacji demokratycznej i globalizacji.
5. Konstrukcja Unii Europejskiej z elementami federalnymi zapewnia integrację państw i podział władzy przy zachowaniu ich różnorodności i autonomii. Federalizacja sprzyja zatem hasłom Unii w postaci „jedności w różnorodności”, zapewniając niezbędny poziom jedności oraz maksymalne poszanowanie różnorodności.
6. Problem federalnej przyszłości będzie powracać z coraz to nową siłą ze względu na procesy globalizacji, wyzwania ekonomiczne i militarne, zagrożenia klimatyczne oraz bezpieczeństwo energetyczne.

Stajemy więc przed ważnymi pytaniami: Na ile obecna struktura zawiera elementy federalne? W jakim kształcie występuje federalizm w Unii Europejskiej? W jakim kierunku zmierza Unia? Czy dalszy rozwój prowadzi do powołania federacji? Czy praktykowanie rozwiązań federalnych jest konieczne i czy nie zmieni to charakteru Unii? Jakie funkcje pełnią zasady federalne? Co zapewnia taka, a nie inna konstrukcja ustrojowa?

Omawiany podstawowy cel badawczy pracy i założona metodyka jego realizacji zdeterminowały formę pracy. Zarówno całościowy jej układ, jak i konstrukcja kolejnych rozdziałów podporządkowane zostały realizacji zasadniczego celu badawczego. I tak, kolejne rozdziały uwzględniły następujące założenia metodologiczne: wyjścia od ogólnego kontekstu badanego zjawiska (federalizm), poprzez analizę pojęcia i modelu federalnego oraz wskazanie cech, aby na ich podstawie powrócić do analizy struktury ponadnarodowej, a następnie zweryfikować osiągnięty rezultat badań.

Motywacje do podjęcia takiego tematu były różnorodne i złożone. Po pierwsze, moje zainteresowania problematyką europejską, którą starałam się już zgłębić podczas studiów. Po drugie, aktualność i doniosłość tego zagadnienia. Nie ma bowiem przesady w twierdzeniu, iż kwestia przyszłości Unii Europejskiej, czy

pozostanie ona luźnym związkiem państw, czy może federacją jest jedną z istotniejszych spraw jej dotyczących, a zarazem jedną z żywiej dyskutowanych w rozważaniach politologicznych. Niewątpliwie przyszły kształt instytucjonalny ma rolę kluczową dla wszelkich rozwiązań związanych z organizacją i funkcjonowaniem Unii Europejskiej. Ponadto dzieje koncepcji europejskiej to szalenie interesująca historia o europejskim wymiarze polityki. Poza tym zagadnienia decentralizacji stanowią również obszar badawczy mojego promotora prof. Jana Iwanka, na którego wykłady i seminaria miałam przyjemność uczęszczać. Po trzecie, jesteśmy obserwatorami przełomowych zmian w polityce europejskiej. Powołanie Konwentu, prace nad Traktatem Konstytucyjnym, jak również Traktat Lizboński, abstrahując od ich wyników, wskazują na silne tendencje federalne w Unii Europejskiej i w związku z tym nadszedł odpowiedni czas na pewne podsumowania dotychczasowych osiągnięć. Ponadto omawiana problematyka nie doczekała się opracowania monograficznego, a prace dotyczące federalizmu w Unii Europejskiej w polskiej literaturze są bardzo nieliczne, dlatego też zainteresowałam się tą tematyką i poprzez wybór omawianego tematu chciałam w pewnym stopniu rozwinąć ten ważny obszar badawczy.

Temat badawczy został przedstawiony w czterech apsektach :

1. deskryptywnym - mającym na celu opis koncepcji federacji oraz wskazanie charakterystycznych cech ustroju federalnego na poziomie narodowym i ponadnarodowym ;
2. eksplanacyjnym - poprzez wskazanie elementów federalnych w Unii Europejskiej ;
3. instrumentalnym - opis elementów federalnych i przepisów ich dotyczących ;
4. prognostycznym – poprzez wskazanie kierunków rozwoju Unii Europejskiej w przyszłości.

Ponadto w niniejszym opracowaniu skorzystałam z metod przetwarzania materiałów i systematyzowania wyników. Zabieg korzystania z różnych narzędzi metodologicznych podczas pisania pracy miał na celu najdokładniejsze przedstawienie kwestii poruszanych w dysertacji. Podstawowymi metodami badawczymi, które wydawały mi się najwłaściwsze są analiza i synteza. Dodatkowo

wykorzystałam porównanie, gdyż pozostaje ono jednym z najczęściej stosowanych podejść badawczych w politologii. Zastosowanie tych metod pozwoliło na zrealizowanie celu rozprawy i określenie stopnia federalizacji Unii Europejskiej. Ponadto w pracy wykorzystano inne podejścia badawcze. Wśród nich należy wskazać:

- podejście instytucjonalne - zastosowane m.in. w rozdziale pierwszym poprzez analizę elementów ustroju federalnego oraz rozdziale szóstym,
- podejście historyczne - wykorzystane w rozdziale drugim i trzecim w celu przedstawienia koncepcji federacji obecnej od wieków w polityce europejskiej.

Powyższe metody zostały wzbogacone o badania metodami ilościowymi, które stanowiły niezbędny przy analizie wyników badań. W rozprawie zostało również wykorzystane podejście normatywne (m. in. analiza norm prawnych Unii Europejskiej). Jak już wspominałam, problematyka federalizmu nie została rozwinięta w pełni w polskiej literaturze. Ze względu na niewielką ilość pozycji i opracowań dotyczących federalizmu czy też historii ruchów federalnych w literaturze polskiej, znacząca część pracy oparta jest na źródłach obcojęzycznych. Najbardziej przydatne do opracowania tematu pracy były materiały zebrane w bibliotece Science Po w Paryżu. Istotna część niniejszego opracowania została oparta na pamiętnikach, przemówieniach oraz dokumentach z historii ruchów federalistycznych. Dużą rolę odegrały również materiały zebrane poprzez źródła internetowe, przede wszystkim dotyczące badań statystycznych oraz traktatów. Pomocne także okazały się materiały z oficjalnych stron Unii Europejskiej. Podsumowując, problematykę federalizmu w nauce polskiej podjęły między innymi następujące placówki badawcze:

- Uniwersytet Warszawski, w szczególności Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego,
- Uniwersytet Wrocławski,
- Uniwersytet Jagielloński,
- Uniwersytet Śląski,
- Uniwersytet Łódzki,

- Centrum Europejskie Natolin,
- Szkoła Główna Handlowa,
- Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.

Z kolei wśród ośrodków zagranicznych podejmujących problematykę federalizmu na uwagę zasługują następujące ośrodki badawcze:

- Instytut Science Po w Paryżu,
- Uniwersytet Sorbona,
- Uniwersytet w Lozannie,
- Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji,
- Le Collège d'Europe w Bruges,
- Uniwersytet Liege,
- Uniwersytet Oxford.

Ponadto w niniejszym opracowaniu wykorzystałam materiały ze stron internetowych takich jak [www.ena.lu](http://www.ena.lu), która zawiera większość dokumentów źródłowych dotyczących historii Unii Europejskiej i ruchów federalnych. Pragnę również zwrócić uwagę na badania i sondaże przygotowane przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. W pracy wykorzystałam także badania statystyczne i opinie sondażowe opracowane przez Eurobarometr i Eurostat, jak również dokumenty z Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. Jak wspominałam, tematyka federalizmu nie została w pełni rozwinięta w literaturze polskiej. Mimo nielicznych prac polskojęzycznych należy wymienić pozycje, które przyczyniły się w znacznym stopniu do lepszego zrozumienia problematyki i wpisały się znacząco w dorobek nauki polskiej. Na szczególną uwagę zasługuje praca W. Sucheckiego *„Teoria federalizmu”*, Warszawa 1968, która jako jedna z pierwszych zajęła się teorią federalizmu i traktowała federalizm jako odrębny i szczególny podmiot badawczy. Należy też wyróżnić pracę W. Bojkadło *„Federalizm. Teorie i koncepcje”* Wrocław 1998, pracę pod red. J. Iwanka *„Oblicza decentralizacji”*, F. Kinsky’ego *„Federalizm - model ogólnoeuropejski”*, K. Łastawskiego *„Od idei do integracji europejskiej”* czy też A. Marszałka *„Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej”*. Z kolei opracowania przygotowane pod red. J. Barcza, C. Mika,

A. Nowaka-Fara „*Ocena Traktatu Konstytucyjnego*”, jak również pracę J. Barcza „*Poznaj Traktat z Lizbony*” i „*Przewodnik po Traktacie z Lizbony*” stały się pomocne w analizie sytuacji prawnej Unii Europejskiej. Na uwagę zasługują również prace poświęcone ustrojom państw współczesnych, m.in: P. Sarneckiego m.in : „*System konstytucyjny Austrii*”, „*Zgromadzenie Federalne - parlament Konfederacji Szwajcarskiej*”, „*Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*”, „*Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*” oraz prace R. Małajny „*Trzy teorie podzielonej władzy*” oraz „*Doktryna podziału władzy "Ojców Konstytucji" USA*” jak również praca A. Pudły „*Ustroje państw współczesnych*” i E. Gdulewicz „*Ustroje państw współczesnych*”, czy też praca pod red. W. Skrzydły i M.Chmaja „*Ustroje państwowe*”. Z literatury zagranicznej szczególnie cenne okazały się prace: C.J. Friedrich'a „*Tendance du federalisme en theory et en pratique*”, M. Croisat'a „*Les federalisme dans democracies contemporaines*” oraz „*L'Europe et le federalisme*”. Następnie opracowanie G.Herard'a „*Les principes du federalisme et la federation europeenne*”, F. Saint-Quen'a, D. Rougemont'a „*Dictonnaire international du federalisme*”, J. Beaufrays'a „*Le federalisme –essay d'analyse*”, R. Bowie, C.J Friedrich'a „*Etudes sur federalisme*”, C. Cini „*European Union Politics*”, B. Voyenn'a „*Petite histoire de l'idee europeenne*” oraz „*Histoire de l'idee europeenne*”, H. Brugmans'a „*L'idee europeenne 1920 -1970*”, J. Hod'a „*L'idee de federation internationale dans l'histoire*”, E. Bonnefous'a „*L'idee europeenne et sa realisation*”, L. De Saint Loret'a „*L'idee d'union federale europeenne*”, M. Leonard'a „*Work Europe. Case for Europe*”, D.Sidjanski'ego „*L'avenir federaliste de l'Europe*”.

W ostatnich latach istotne prace na temat federalizmu w Unii Europejskiej opublikowali M.Burgess, D.Sidjanski oraz M.Croisat. Wspomniani autorzy twierdzą dość jednoznacznie, że nawet unikanie określenia „federalizm” nie jest w stanie zaprzeczyć faktom, które wskazują jednoznacznie, iż Europa zmierza w stronę zastosowania modelu federalnego w duchu bliskim A.Spinellemu. Na uwagę zasługuje również najnowsza praca M.Leonard'a „*Work Europe. Case for Europe*”, która przedstawia wskaźniki gospodarcze niezbędne w analizie dalszego rozwoju integracji europejskiej.

Praca składa się z siedmiu rozdziałów, których taki, a nie inny podział, ma swoje logiczne uzasadnienie. Prezentacja zasadniczej części została poprzedzona teoretycznym wprowadzeniem w problematykę zagadnienia. Rozdział pierwszy mojej rozprawy w głównej mierze został poświęcony tematyce federalizmu. Sięgnięcie do tego pojęcia jest konieczne, gdyż pominięcie tego elementu spowoduje, że analiza Unii Europejskiej pod kątem modelu federalnego pozostanie oderwana od kontekstu teoretycznego. Ponadto pozwoli to unaocznić związek Unii Europejskiej z elementami federalnymi i zweryfikować ich rolę w strukturze europejskiej. Przedstawione rozróżnienie pojęć na „federalizm”, „federacja”, „procesy federalizacji” oraz zawarte rozważania w ramach pracy mają służyć temu celowi badawczemu. Na uwagę zasługuje również wieloznaczność pojęcia „federalizm”. Spośród szeregu kwestii związanych z tym pojęciem, tematem niniejszej pracy jest federalizm odnoszący się do Unii Europejskiej.

W celu wyodrębnienia elementów federalnych na poziomie ponadnarodowym rozdział prezentuje federalizm od strony strukturalno-organizacyjnej państw federalnych. Jednocześnie podjęta analiza wskaże charakterystyczne cechy modelu federalnego oraz przedstawi szerokie spektrum rozwiązań federacyjnych, m.in. na uwagę zasługują rozwiązania w modelu austriackim, gdzie władza sądownicza podlega wyłącznie federacji oraz asymetryczny model belgijski. Poza tym celowo wybrano ten dział jako pierwszy, gdyż przedstawiono w nim terminy i pojęcia istotne dla całościowego ujęcia tematu. Co więcej, prawidłowe zrozumienie modelu federalnego od strony teoretycznej pozwala na prawidłową analizę stopnia federalizacji Unii Europejskiej.

W rozdziale drugim przedstawiłam koncepcje federacji europejskiej w szerszym kontekście historycznym. Koncepcje m.in.: Pierra Dubois, księcia Sully, opata Bernarda de Saint Pierre, Immanuela Kanta, czy też twórcy Paneuropy Richarda Coudenhove-Kalergi wpisują się w bogatą historię idei federacyjnej. Ze względu na obszerny zakres tych koncepcji w pracy zostały zaprezentowane najważniejsze idee. Odwołanie się do tych koncepcji pokazuje różnorodność projektów federacyjnych pod względem ich odmiennych celów, kryteriów, czy też nowych konfiguracji geopolitycznych. Poprzez omawiany rozdział wskazałam, iż



koncepcja federacji europejskiej powraca z coraz to nową siłą jako remedium na problemy europejskie.

Trzeci rozdział stanowi odpowiedź na pytanie: W jakim stopniu aspekty myśli federalnej miały wpływ na rozpoczęty po 1945r. proces integracji? W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje działalność ruchów federalnych, które pod koniec drugiej wojny światowej rozpoczęły współpracę w sprawie paneuropejskiego programu powojennego. Zaznaczenie programów tych organizacji ma istotne znaczenie, gdyż potwierdza wpływ koncepcji federalnej na europejskie procesy integracyjne w latach pięćdziesiątych. Odwołanie się zarówno do mowy premiera Winstona Churchila z Zurychu z 1946r., jak również Kongresu w Hadze wydawało mi się konieczne ze względu na wagę tych wydarzeń w świetle federalizacji procesów integracyjnych.

Kolejny rozdział przedstawia proces integracji europejskiej w latach 1950-1993 pod kątem jego federalnego charakteru. Po II wojnie światowej projekty federacyjne uległy modyfikacji i ostatecznie podejście funkcjonalne zdominowało europejskie procesy integracyjne. Próby powrotu do tworzenia federalnej Europy poprzez przyjęcie układów o Europejskiej Wspólnocie Obronnej i Europejskiej Wspólnocie Politycznej nie powiodły się. Nowe inicjatywy pojawiły się w latach siedemdziesiątych w wyniku zgromadzeń w Hadze i w Paryżu. W ich rezultacie przedstawiono raport Leo Tindemansa w 1975 r., który postulował przekształcenie Wspólnot Europejskich w Unię Europejską. Ważne dla procesu federalizacji były również pierwsze powszechne i bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego z 1979 r. Ogromne znaczenie miał również projekt A. Spinelliego, który zrodził się w ramach „Klubu Krokodyla”. Jednakże przełomowym momentem dla procesu integracji była „Deklaracja na rzecz Unii Europejskiej” z Stuttgartu w 1983 r. Niniejszy dokument wskazywał na potrzebę utworzenia Unii Europejskiej oraz zaciśnienia współpracy w zakresie prawa, kultury i bezpieczeństwa. W 1984 r. Parlament przyjął projekt o utworzeniu Unii Europejskiej, który zapoczątkował proces postulowany przez konstytucjonalistów. Powołanie Unii Europejskiej rozpoczęło nowy etap integracji europejskiej oraz stanowiło ukoronowanie półwiecza wysiłków na rzecz integracji europejskiej jak również miało ogromne znaczenie dla procesów federalizacji Unii

Europejskiej. Ponadto w niniejszym rozdziale przedstawiłam teoretyczne modele integracji, które pozwalają na analizę europejskich procesów integracyjnych i możliwości przekształcenia Unii Europejskiej w prawdziwą federację.

W rozdziale piątym została przedstawiona zarówno ewolucja Unii Europejskiej u progu XXI w, jak również koncepcja federacji europejskiej, która znalazła się w debacie publicznej wraz z najsłynniejszym wystąpieniem ostatnich lat nawiązującym do federacji europejskiej, a mianowicie głośną wypowiedzią szefa dyplomacji niemieckiej J. Fishera na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie w 2000r. Przedstawione projekty stanowią ważny punkt w odniesieniu do rozważania na temat federalnej przyszłości Europy. W dalszej części rozdziału przedstawiłam debatę dotyczącą reformy Unii Europejskiej i poddałam analizie projekt Traktatu Konstytucyjnego. Rozdział zamykają rozważania na temat Traktatu z Lizbony, które odzwierciedlają sytuację, w jakiej znalazła się Unia Europejska. Zostały m.in. omówione zmiany dotyczące utworzenia stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, pozycji Komisji Europejskiej, kompetencji Parlamentu Europejskiego oraz innych.

Kolejny dział niniejszego opracowania stanowi trzon pracy i ukazuje rozwiązania federalne w Unii Europejskiej. Rozdział pt. „Federalizm w Europie” poprzez analizę dotychczasowych procesów miał wykazać, iż rozwój procesów integracyjnych od lat pięćdziesiątych wykazuje tendencję do czerpania wzorców z rozwiązań federalnych. Równocześnie przedstawiłam i poddałam analizie elementy federalne Unii Europejskiej, m.in. system prawa wspólnotowego, zasady podziału kompetencji i obszarów polityki między Unią Europejską a państwa narodowe, instytucje wspólnotowe o charakterze ponadnarodowym, wspólny pieniądź, czyli euro oraz obywatelstwo Unii Europejskiej wraz z koncepcją praw podstawowych. Wszystkie omawiane elementy kreślą obraz Unii jako organizacji międzynarodowej nowego typu. Następnie wskazałam na główne scenariusze dotyczące przyszłości Unii Europejskiej poddając analizie następujące czynniki: globalną sytuację gospodarki, wewnętrzne problemy polityczne i gospodarcze, nowe rozszerzenie i wyznaczenie granic Unii Europejskiej, poczucie wspólnoty europejskiej. Celem

niniejszego rozdziału jest zbadanie możliwości rozwoju europejskich procesów integracyjnych w kierunku federalnym.

W ostatnim rozdziale, poprzez wnikliwą analizę, przedstawiłam najważniejsze czynniki dezintegracyjne, które ogrywają istotną rolę w kwestii przyszłości Unii. Ponadto treść została wzbogacona rysunkami i tabelami. W nich czytelnik odnajdzie dane statystyczne. Ważne uzupełnienie tekstu stanowi również aneks, w którym zaprezentowane są ważniejsze dokumenty i projekty integracyjne. Niniejszą pracę zamyka wielojęzyczna bibliografia.

Na zakończenie pragnę dodać, iż kwestia budowy federacji europejskiej stanowi temat bardzo złożony, który nie poddaje się łatwym ocenom. W tej sytuacji zdaję sobie sprawę, iż praca przedstawiona czytelnikom stanowi jedynie uzupełnienie dotychczasowego dorobku i mam głęboką nadzieję, że niniejsze opracowanie przyczyni się do lepszego zrozumienia poruszanej problematyki i usystematyzowania obszaru badawczego.

## **Rozdział I. Pojęcie federalizmu**

### **1.1. Federalizm, federacja, procesy federalizacji**

Federalizm jest pojęciem bardzo złożonym i w związku z tym jest przedmiotem badań różnych dyscyplin naukowych. Federalizm interesuje historyków, prawników, socjologów, filozofów, politologów czy też teoretyków prawa międzynarodowego. W związku z tym w literaturze przedstawione zostały różnorodne ujęcia tego tematu. Federalizm jest utożsamiany m.in. z teorią integracji, teorią decentralizacji czy też nurtem filozoficznym.

Pojęcie federalizmu jest równocześnie trudne do zdefiniowania. Etymologicznie pojęcie wiąże się z łacińskim słowem *foedus*, które oznacza przymierze, związek. Z kolei pojęcie *foedus* i *foederatio* związane są przede wszystkim z naukami prawniczymi, w których federalizm uznano za zagadnienie prawno ustrojowe z zakresu związku państw. W rezultacie do dziś politologia nie dysponuje ogólną teorią federalizmu. W tym kontekście każde spojrzenie na federalizm zawiera słuszne, choć nigdy nie wyczerpujące argumenty<sup>7</sup>. Wieloznaczność pojęcia wynika także z faktu, iż następuje ciągła ewolucja federalizmu i nie ma jednolitego schematu formowania się państwa federalnego. Z perspektywy czasu coraz wyraźniej widać, iż na grunt europejski nie udało się przeniesienie modelu amerykańskiego, który pozostał wzorcem empirycznym państwa federalnego. Na innych zasadach oparł się prawodawca amerykański, niemiecki, czy szwajcarski. Trudności z uniwersalną definicją federalizmu wynikają także z faktu, iż federalizm ukazuje się jako pojęcie ogólne, dotyczące całej serii organizacji socjalnych i politycznych. Ponadto, jak słusznie zauważa M. Olewińska, aby zrozumieć fenomen federalizmu, należy pamiętać, iż składa się na niego wiele różnorodnych czynników, które się wzajemnie

---

<sup>7</sup> M. Olewińska, *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech*, Kraków 2007, s. 15.

przenikają i uzupełniają, zmieniając jednocześnie siłę natężenia w zależności od czasu, kultury politycznej lub sytuacji społecznej i ekonomicznej<sup>8</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest badanie federalizmu w aspekcie Unii Europejskiej i ocena w jakim stopniu koncepcja federacji europejskiej urzeczywistnia się w ramach europejskich procesów integracyjnych. W związku z tym należy rozważyć pojęcia : federalizm, federacja i procesy federalizacji.

Federalizm utożsamia się przede wszystkim z dokryną, ideologią polityczną czy też procesem, którego efektem jest federacja. Z kolei federację określono jako formę państwa czy też zasadę organizacyjną jednostki politycznej. J. Jwanek zauważa, iż „federacja jest formą ustrojową państwa, a federalizm oznacza proces zmierzający do federacji, a nadto samą doktrynę federalizmu”<sup>9</sup>. Na taką relację wskazuje również W. Bokajło<sup>10</sup>.

Ponadto w literaturze politologicznej federalizm przedstawia się najczęściej jako formę organizacji państwa i metodę zorganizowania procesu decyzyjnego w ramach wspólnoty politycznej, polegającą na rozdzieleniu konstytucyjnych i politycznych uprawnień między władzę centralną, a władzę regionalną. Na szczeblu ogólnopaństwowym skupione są te kompetencje, które są niezbędne do zachowania jedności i suwerenności całego organizmu: polityka zagraniczna, obronna, monetarna, finansowa, obywatelska, bezpieczeństwa i kluczowe działy gospodarki. Z kolei w gestii władz lokalnych pozostają najczęściej: oświata, kultura, policja, podatki, gospodarka komunalna i przestrzenna, ochrona środowiska, a więc wszystko, co nie podlega kompetencji federacji. Taki podział władzy ma na celu pogodzenie dwóch dążeń: poszanowania różnorodności i zapewnienie jedności państwa<sup>11</sup>. Godny uwagi jest również fakt, iż federalny model rządów zapewnia członkom związku niezależność w zakresie wykonywania kompetencji nie będących domeną centrum, a jednocześnie nadaje prawne możliwości oddziaływania jednostek

---

<sup>8</sup> M. Olewińska, *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech*, Kraków 2007, s. 19.

<sup>9</sup> J. Iwanek, *Europejskie standardy ustrojowe: samorząd, autonomia, federalizm*, (w:) *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Katowice 1996, s.168.

<sup>10</sup> W. Bokajło, *Federalizm- rozwój idei i niektóre teorie*, Wrocław 1998, s.9.

<sup>11</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1997, s. 94.

na sprawy należące do uprawnień związku<sup>12</sup>. W politologii funkcjonuje również socjologiczna definicja federalizmu, której punkt wyjścia stanowi „społeczeństwo zróżnicowane pod względem terytorialnym, etnicznym, religijnym, ekonomicznym i historycznym, które pozostaje niezależne wobec swoich instytucji”<sup>13</sup>.

Federalizm rozumiany jest również jako teoria decentralizacji. M. Domagała zauważa, iż „biorąc pod uwagę całą złożoność procesu decentralizacji występujących we współczesnych systemach państwowych oraz różne modele zdecentralizowania struktury państwa unitarnego, uznać należy, że struktura federalna państwa stanowi największe osiągnięcie w zakresie decentralizacji”<sup>14</sup>. W związku z tym teza Małgorzaty Domagały<sup>15</sup>, iż przyszłość regionalizacji warunkuje pomyślność integracji europejskiej, wydaje się jak najbardziej słuszna. Do takiego poglądu przyłączają się J. Iwanek i J. Steiner.

Federalizm pojmowany jest również jako metoda organizowania władzy, która jest z jednej strony formą segmentacji wspólnoty politycznej, której wyrazem pozostaje zasada, iż władze centralne i regionalne wykonują swe uprawnienia jako niezależne i równorzędne podmioty, a z drugiej zawarte są w niej mechanizmy integracyjne umożliwiające, przy zachowaniu przez każdy podmiot własnej politycznej integralności, koordynowanie działalności<sup>16</sup>.

W. Bokajło podejmując próbę syntezy pojęcia federalizm przedstawia jego definicję jako „wielowarstwową i pojemną polityczną zasadę organizacyjną uwzględniającą efektywne funkcjonowanie podzielonej i poddanej społecznej kontroli ponadnarodowej władzy federalnej, która w ścisłym związku z zasadą subsydiarności wymaga kontroli zasad demokracji pluralistycznej”<sup>17</sup>. W świetle tej definicji federalizm można także postrzegać jako pewien model społeczeństwa, wyrażający się aktywnym udziałem obywateli w życiu politycznym na wszystkich poziomach władzy, dzięki wzmocnieniu zasady wolności, partnerstwa i równości praw. Tak zarysowany

---

<sup>12</sup> M.Domagała, Z zagadnień decentralizacji w państwie współczesnym (w:) Oblicza decentralizmu, red. J. Iwanek, Katowice 1996, s.22.

<sup>13</sup> M. Olewińska, Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech, Kraków 2007, s. 17.

<sup>14</sup> M.Domagała, Z zagadnień decentralizacji w państwie współczesnym (w:) Oblicza decentralizmu, red. J. Iwanek, Katowice 1996,s.22.

<sup>15</sup> Ibidem, s.24.

<sup>16</sup> A. Antoszewski,R. Herbut, op.cit, s. 95.

<sup>17</sup> W. Bokajło, Federalizm, teorie i koncepcje, Wrocław, s. 140.

model zbliżony jest do koncepcji społeczeństwa obywatelskiego i demokracji partycypacyjnej.

Z kolei W. Suchecki uważa, iż przez federalizm należy rozumieć proces polityczny zmierzający do integracji politycznej, ekonomicznej, kulturowej w ramach ustroju federalnego, jak również doktrynę prawno-polityczną uzasadniającą celowość znalezienia kompromisu między interesami partykularnymi a interesem całości, w sytuacji, gdy nieprzyznanie określonych praw jednostkom składowym groziłoby dezintegracją danego państwa<sup>18</sup>. Dla wyżej wspomnianego autora pojęcie federalizmu używane jest również na szerokie oznaczenie wszelkich form związku między państwami czy też jednostkami regionalnymi nie mająci cech organizacji państwowej<sup>19</sup>.

W klasycznym ujęciu federalizm traktowany jest również jako przeciwieństwo unitaryzmu, tj. dążenia do utworzenia hegemonistycznego państwa, i centralizmu, tj. dążenia do podporządkowania jednemu ośrodkowi władzy. W tym miejscu warto odwołać się do teorii W. Suheckiego, który przeciwstawia się temu ujęciu stwierdzając, iż z istoty swej państwo federalne zawiera w sobie element unitaryzmu m.in. poprzez: występowanie państwa federalnego na zewnątrz jako jednego podmiotu, istnieniu jednolitego obywatelstwa, wykonywaniu władzy bezpośrednio wobec jednostek na jednolitym terytorium<sup>20</sup>. Jednocześnie w literaturze coraz częściej pojawiają się głosy o zanikaniu różnic między państwem unitarnym a federalnym jak również pogląd, iż ewolucja ustrojowa państw federalnych wskazuje tendencję do przekształcenia ustroju federalnego w państwa unitarne o różnym stopniu centralizacji.

Na szczególną uwagę zasługuje również założenie, iż federalizm jest zjawiskiem dynamicznym i tak jak wspominałam nie ma jednolitego schematu formowania się państwa federalnego. Na innych zasadach oparł się prawodawca amerykański na innych niemiecki. Rzecznikiem takiego poglądu jest również P.J. Borkowski, który zauważa równocześnie, iż „odmienność losów historycznych owocuje różnicami w pojmowaniu istoty federacji. Dla tradycji niemieckiej jest to formuła zachowania

<sup>18</sup> W. Suhecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 96.

<sup>19</sup> Ibidem, s.94.

<sup>20</sup> Ibidem, s.123.

odrębności i ochrony przed centralizmem przy jednoczesnym zapewnieniu jedności. Dla Francuza czy Brytyjczyka federalizm jawi się bądź jako zagrożenie dla jedności państwa, bądź groźba jego rozmycia w szerszych strukturach europejskich i utraty suwerenności”<sup>21</sup>.

Inne podejście wskazuje na federalizm jako proces, który kieruje się metodą federalną, zwaną metodą progresywną, pełną uszanowania dla praw fundamentalnych i różnorodności, która pozwala kierować wspólnotami narodowymi i regionalnymi, potwierdzając ich różnorodność w ramach unii<sup>22</sup>. J. Iwanek w swojej pracy przedstawia również federalizm jako proces społeczny, którego celem jest powstanie organizmu państwowego o federalnym ustroju<sup>23</sup>.

Federalizm można rozpatrywać również jako zasadę organizacyjną dającą się zastosować we wszystkich obszarach społecznych, w których autonomiczne organizacje członkowskie celem ochrony wspólnych interesów przenoszą władzę i kompetencje na wspólne organy<sup>24</sup>. Związki zawodowe, partie i organizacje, przedsiębiorstwa przemysłowe i wielkie firmy mają często strukturę federacyjną.

Federalizm pojmowany jest również jako teoria integracji. Jak wskazuje P.J. Borkowski federalizm jest „modelem układania pokojowych stosunków i zbliżania do siebie państw, aby zapewnić spójność i pokój. Ten nurt sięga Pierra Dubois, a więc XIII w. i reprezentują go tak znani myśliciele i politycy jak książę Sully, opat Bernard de Saint Pierre, Immanuel Kant, Aristide Briand i W. Churchill”<sup>25</sup>.

Współcześnie federalizm postrzega się na dwa sposoby, tzw. dualistyczny- oparty na przekonaniu, iż konstytucja stworzyła dwa odseparowane poziomy władzy, które winny zostać niezależne i tzw. kooperacyjny, wyrażający ideał partnerstwa między tymi podmiotami<sup>26</sup>. W związku z tym federalizm musi uwzględniać dwa aspekty- utrzymanie autonomii władz regionalnych i konieczność zagwarantowania współdziałania. Ponadto Guy Heraud wprowadził podział na federalizm socjologiczny

<sup>21</sup> P.J.Borkowski, Federalizm a budowanie jedności Europy, „Studia Europejskie” 2006, nr 2., s. 88.

<sup>22</sup> F. Saint-Quen, D. Rougemont, Dictionnaire international du federalisme, Bruxelles 1994, s.68.

<sup>23</sup> J.Iwanek, Europejskie standarty ustrojowe:samorząd, autonomia, federalizm,(w:)Oblicza decentralizmu, red. J. Iwanek, Katowice 1996, str.168.

<sup>24</sup> C. J. Friedrich, Tendances du federalisme en theory et en pratique, Bruxelles 1971, s.24.

<sup>25</sup> P.J. Borkowski, op.cit., s.89.

<sup>26</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, op.cit., s.96.



i polityczny<sup>27</sup>. Ten pierwszy postrzegano jako filozofię i metodologię dotyczącą spraw socjalnych i politycznych<sup>28</sup>. Z kolei w odniesieniu do federalizmu politycznego rozróżniono trzy jego cechy charakterystyczne, a mianowicie: dwa porządki polityczno-prawne, autonomię członków w dziedzinach przyznanych im kompetencji, uczestnictwo krajów w porządku federalnym<sup>29</sup>.

Z kolei F. Kinsky w swojej pracy przedstawia typologię federalizmu<sup>30</sup>. Według autora federalne systemy polityczne można charakteryzować według następujących kryteriów :

1. ze względu na historię ich powstawania – federacje powstały poprzez integrację i zjednoczenie dotychczas niezależnych państw np. USA lub decentralizację jako wykształcenie się autonomicznych struktur członkowskich.
2. ze względu na pionowy podział władzy- pomiędzy związkami a członkami lub podział poziomy dotyczący relacji między poszczególnymi instytucjami federalnymi.

W literaturze pojawił się również podział na<sup>31</sup>:

- Federalizm międzynarodowy między państwami suwerennymi i federalizm wewnętrzny jako efekt federalizacji państwa unitarnego.
- Federalizm ekonomiczny, socjalny i kulturowy.
- Federalizm postrzegany jako metodologia.

Analiza systemów federalnych wskazuje, iż z upływem czasu poszerza się zakres działania federacji. W XX wieku pojawiły się kwestie takie jak interwencja ekonomiczna w sektor prywatny, subwencja na badania naukowe, pomoc regionom opóźnionym w rozwoju, rozwój przemysłu, planowanie. Ponadto we wszystkich modelach federalnych konstytucja albo traktat przewiduje podział kompetencji między federacją, a jej podmioty. Pewne uprawnienia jak stosunki międzynarodowe, wojna, polityka monetarna, handel wewnętrzny i międzynarodowy zastrzeżone są dla

<sup>27</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, op.cit., s.4.

<sup>28</sup> G. Herard, Les principes du federalisme et la federation europeenne, Paris 1968, s.19.

<sup>29</sup> J. Beaufrays, op.cit., s.5.

<sup>30</sup> F. Kinsky, Federalizm-model ogólnoeuropejski, s. 35-50.

<sup>31</sup> G. Heraud, Les principes du federalisme et la federation europeenne, Paris 1968, s.21.

federacji. W momencie pojawienia się konfliktu między prawem federalnym, a prawem krajów członkowskich obowiązuje zasada, która daje pierwszeństwo federacji. Najbardziej znane odzwierciedlenie tej formuły brzmi w języku niemieckim „Bundesrecht bricht Landesrecht”. Zapis ten znajduje się również w konstytucji amerykańskiej oraz konstytucji szwajcarskiej z 1874 r.<sup>32</sup>. Ponadto model federalny zakłada, iż w wykonywaniu kompetencji własnych, państwa członkowskie są suwerenne. To, co nie zostało wpisane do kompetencji federacji, zostaje w gestii krajów członkowskich. Dla wszystkich organów ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych prawa są zdefiniowane i zagwarantowane w konstytucji, a ta nie może zostać zmodyfikowana bez zgody i uczestnictwa krajów członkowskich. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje zasada subsydiarności, która przyznaje, iż to, co nie zostało przypisane do kompetencji federacji, zostaje w gestii krajów członkowskich.

Ponadto federalizm w odróżnieniu od innych systemów politycznych nie realizuje się według schematu politycznego<sup>33</sup>. W praktyce po raz pierwszy federalizm pojawił się w ligach greckich na zasadzie związku „foedus” w celu rozwiązywania konfliktów, obrony wspólnych interesów. Kolejnym etapem w rozwoju federalizmu była rewolucja amerykańska, która rozpoczęła nową epokę federalizmu. Nowa koncepcja była związana z rozwojem demokracji konstytucyjnej i wyraźnym podziałem władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Tym samym konwencja fundatorów nie była umową związku, lecz konstytucją, która wyznaczała nowy porządek prawny z dwoma rządami: rządem federalnym i rządami krajów członkowskich<sup>34</sup>. Współczesny federalizm jest zatem przedstawiany jako wynalazek Amerykanów, a za jego archetyp przyjmuje się unię z 1787r<sup>35</sup>.

Z kolei za pierwszego teoretyka problemu uznaje się Johanna Althusiusa (1530-1638). Ogromny wpływ na rozwój teorii federalizmu miała również praca Monteskiusza „L'esprit de lois”, która w księdze dziewiątej przedstawiała koncepcję republiki federacyjnej. Tamże czytamy, iż republika federacyjna jest konwencją, w

<sup>32</sup> G. Heraud, Les principes du federalisme et la federation europeenne, Paris 1968, s.9.

<sup>33</sup> J. Beaufays, Le Federalisme- Essay d'analyse, Universite de Liege, 1976, s.9.

<sup>34</sup> M. Croisat, Le Federalisme dans les democraties contemporaines, Paris, 1999, s.14.

<sup>35</sup> C. Leclercq, L'etat federal, Paris 1997, s.9.

której kilka bytów politycznych wyraża chęć stworzenia jednego dużego państwa<sup>36</sup>. Ponadto jak zaznacza R. Małajny „żadna ogólna zasada polityczna nie wywarła takiego wpływu na ustrojodawców i mężów stanu Ameryki, jak dogmat, że rozdział trzech funkcji jest nieodzowny do zachowania wolności”<sup>37</sup>. W związku z tym praca ta uważana jest za podstawę klasycznej filozofii polityki amerykańskiej. W odniesieniu do tego dzieła Alexander Hamilton, John Jay, James Madison przedstawili ideę państwa federalnego, w ramach którego państwo spełniało trzy funkcje: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Pierwsze załączki ich koncepcji pojawiły się między 1787r. i 1788r. jako „The Federalist Paper”<sup>38</sup>. Najważniejsze tezy tego poglądu były następujące<sup>39</sup>:

1. Idea suwerenności należy do ludu nie do państwa.
2. Federacja posiadała kompetencje oddelegowane przez lud, dlatego miała władzę najwyższą.
3. Instrumentem delegującym władzę obywateli była konstytucja.
4. Konstytucja pozwalała obywatelom powołać republikę z gwarancją autonomii dla różnorodnych grup.
5. System „check and balances” był zasadniczym elementem dla reżimu republikańskiego.
6. Prawdziwy republikański system, nazwany później demokracją federalną, gwarantował równowagę między stanami.

Ponadto doktryna amerykańska stanowiła dzieło różnorodnych utworów pisanych w różnych okresach przez wybitnych przedstawicieli narodu amerykańskiego. Wśród najważniejszych należy wymienić: Jamesa Madisona, Alexandra Hamiltona, Jamesa Wilsona, Gouverneure Morrisa, Charlesa Pinckney’a, Johna Adamsa i Thomasa Jeffersona<sup>40</sup>. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż teoria federalizmu amerykańskiego znalazła wykładnię w konstytucji, na której wzorowanych jest

<sup>36</sup> C. Lecrerq, L'etat federal, Paris 1997, s.29.

<sup>37</sup> R. Małajny, Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA, Katowice 1985, s. 135.

<sup>38</sup> F. Saint-Quen, D. Rougemont, Dictionnaire international du federalisme, Bruxelles 1994, s.205.

<sup>39</sup> Ibidem, s.205.

<sup>40</sup> R. Małajny, Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA, Katowice 1985, s. 138.

większość konstytucji federalnych, m.in. konstytucja szwajcarska, niemiecka, kanadyjska, australijska, indyjska. Następnie ciekawe zagadnienie w dyskusji nad teorią federalizmu przedstawił A. Hamilton, który w odróżnieniu od tradycyjnego poziomego podziału władzy wprowadził pojęcie pionowego podziału władzy. Ponadto A. Hamilton podkreślając niezależność rządu federalnego i rządów krajów członkowskich twierdził, iż mimo wszystko powinna istnieć kontrola tych dwóch ośrodków władzy<sup>41</sup>. W XVIII w. kwestie federalizmu podjęli również J.Rousseau i I. Kant. J. Rousseau w pracy „Consideration sur le gouvernement de Pologne”. faworyzował elementy federacyjne. Z kolei I.Kant przedstawił ideę federacji światowej złożonej z republik opartych na prawie. W XIX wieku zaczęło pojawić się coraz więcej tekstów dotyczących federalizmu. W tekstach amerykańskich i niemieckich coraz częściej koncentrowano się na problemach suwerenności, dychotomii państwa federacyjnego i federacji państw. Alexis Tocqueville w pracy „De la democratie en Amerique » uznał federalizm za wielki wynalazek nauk politycznych. Ponadto wprowadził nowe podejście do federalizmu twierdząc, że komuny narodowe powstają obok komun regionalnych i w związku z tym unia nie kieruje państwami, ale indywidualnymi jednostkami. Projekt Konstytucji federalnej pojawił się także w 1789 r. podczas Rewolucji Francuskiej w obozie żyrondistów. W tym momencie pojawia się ważna refleksja o rozróżnieniu myślenia federalistycznego militarnego, które pojawiło się przy okazji fenomenów historycznych transformacji i doktrynalnego wynikającego z sytuacji własnej i społeczeństwa globalnego<sup>42</sup>. Z kolei w XX wieku nastąpił wielki rozwój federalizmu. Pojawił się „Mouvement de l'ordre nouveau” z Robertem Aronem, Alexandrem Marc. Do grona teoretyków federalizmu należeli również : Thomas Mann, Paul Valery, Aristide Briand, Alexis Leger, który jako noblista z 1960 r. z literatury pod pseudonimem Saint John Perse, wydał memorandum „Communaute des peuples europeens” zawierający pierwszy projekt Unii Europejskiej. Przełomowym momentem było powołanie Unii Europejskiej, które spowodowało podjęcie na nowo studiów nad doktryną federalizmu.

<sup>41</sup> C. Lecrercq, L'etat federal, Paris 1997, s.15.

<sup>42</sup> J. Beaufrays, Le Federalisme- Essay d'analyse , Universite de Liege 1976, s.2.

W 1957r. grupa naukowców pod kierunkiem Karla W. Deutscha przedstawiła ciekawe podejście do federalizmu, które wydaje się być pomocne w realizacji celu badawczego pracy. W odniesieniu do ich badań przedstawiono wnioski, iż <sup>43</sup>:

- Współczesne życie nie sprzyja bardziej integracji niż życie w minionych wiekach;
- Im bliżej XX wieku tym trudniej znaleźć przykłady udanych integracji;
- Nie potwierdziła się teza o istnieniu efektu lawinowego w integracji;
- Obawa przed anarchią lub wojną nie jest głównym motywem integracji;
- Nie jest konieczna równowaga sił między integrującymi się państwami;
- W początkowych stadiach integracji amalgamowanych wspólnot bezpieczeństwa przymus i silna władza wykonawcza odegrały niewielką rolę - w połowie przebadanych przypadków użycie siły skończyło się niepowodzeniem.

Naukowcy wyodrębnili jednocześnie najważniejsze warunki tworzenia federacji<sup>44</sup>:

1. zgodność systemów wartości;
2. wspólny dla wspólnoty sposób życia, odrębny od innych;
3. oczekiwanie zacieśnienia więzi lub zysków gospodarczych;
4. znaczny wzrost możliwości politycznych i administracyjnych co najmniej pewnych jednostek członkowskich;
5. linie komunikacji społecznej;
6. rozszerzenie się elit politycznych;
7. ruchliwość osób;
8. wielokrotność i różnorodność kontaktów oraz transakcji;
9. kompensacja przepływów komunikacyjnych i transakcyjnych;
10. znaczna wzajemna przewidywalność zachowania.

Ponadto wskazano na następujące czynniki, które sprzyjały dezintegracji<sup>45</sup>:

1. Rosnące ciężary amalgamowanych rządów: nadmierne ciężary wojskowe, wzrost udziału ludności oraz warstw społecznych w polityce i w następstwie tego rozczarowanie oraz frustracje;
2. Warunki zmniejszające zdolność rządów do sprostania większym ciężarom: upadek gospodarczy lub stagnacja w porównaniu z sąsiadującymi

---

<sup>43</sup> G. Heraud, op.cit., s.84.

<sup>44</sup> Ibidem, s.89.

<sup>45</sup> Ibidem, s.89.

obszarami, względne zamknięcie się elit politycznych, nadmierne opóźnienie reform politycznych, społecznych - już zastosowanych w obszarach sąsiednich, fiasko prób psychologicznego i politycznego dostosowania się do utraty dominacji jako rezultatu zmienionych warunków przez dawniej uprzywilejowane państwa, grupy czy regiony.

Najbardziej znaną formą federalizmu jest państwo federalne. Pierwsza federacja powstała w wyniku obrad w Filadelfii poprzez uchwalenie konstytucji 17 września 1787r. Obecnie do grona federacji zaliczamy: USA, Kanadę, Australię, Meksyk, Indie, a w Europie: Niemcy, Austrię, Szwajcarię oraz Belgię, która po 1995 r. weszła do grupy państw federalnych. W każdym z tym krajów istnieją zróżnicowane modele federalne, ulegające zależności od regionalnych czynników (ekonomicznych, etnicznych, religijnych, kulturowo-społecznych) odmiennym tendencjom<sup>46</sup>. Ponadto model federalny rozpowszechniono w systemach kapitalistycznych jak i socjalistycznych, np. ustrój USA, byłego ZSRR, byłej Jugosławii i Szwajcarii. Jednocześnie federacja występuje w krajach o rozległym terytorium oraz w takich, gdzie występują mniejszości etniczne lub narodowe. Części składowe związku noszą różną nazwę w zależności od kraju, np. stany w USA, prowincje w Kanadzie, kantony w Szwajcarii czy kraje związkowe w Niemczech i Austrii.

Najbardziej charakterystyczną cechą federacji jest podział władzy pomiędzy federację, a tworzące ją państwa członkowskie. Jak zauważa M. Domagała od podziału kompetencji między centrum a jej częściami zależy czy struktura federalna spełnia wymogi efektywności sprawowania władzy i czy państwo stanie się ojczyzną wszystkich obywateli<sup>47</sup>. W odniesieniu do podziału władzy w modelu federalnych do dziedzin najczęściej zastrzeżonych dla władz federalnych należą sprawy międzynarodowe, obronność i polityka monetarna. Z kolei większość spraw związanych z polityką wewnętrzną pozostaje w gestii państw członkowskich, które posiadają w tym zakresie autonomię. Istotną kwestią odróżniającą federację od

---

<sup>46</sup> M. Olewińska, *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech*, Kraków 2007, s. 23.

<sup>47</sup> M.Domagała, *op.cit.*, s.22.

innych form związku państw jest osobowość prawna. Ponadto państwo federalne cechuje się posiadaniem organów federalnych jak również posiadaniem przez części składowe federacji własnych instytucji, konstytucji, systemów prawnych, sądownictwa oraz budżetów. Federacja posiada również instytucje zabezpieczające suwerenność państw członkowskich. Należą do nich wyższe izby parlamentów oraz sądy konstytucyjne rozstrzygające ewentualne spory kompetencyjne<sup>48</sup>. Poza tym w niektórych federacjach przyjmuje się specjalną procedurę decyzyjną mającą na celu zapobiegnięcie dominacji państw członkowskich o większej liczbie mieszkańców i liczbie przedstawicieli w parlamencie. Kolejną kwestią jest istnienie Sądu Konstytucyjnego uprawnionego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między federacją, a państwami członkowskimi. Charakterystyczną cechą federacji jest także fakt, że jednostki władzy części składowych państwa nie są podporządkowane instytucjom centralnym, lecz prawom federacji zapisanym w konstytucji. Według G. Burdeau państwo federalne to państwo, w którym wielość idei prawa współtworzy federalną władzę państwową, tworząc jednocześnie podstawę dla władzy państwowej wspólnot partykularnych w materiach określonych konstytucją<sup>49</sup>. Następną istotną cechą modelu federalnego jest relacja między szczeblem lokalnym a federalnym, która z reguły opiera się na czterech zasadach: autonomii, współpracy, subsydiarności i partycypacji<sup>50</sup>. Ponadto przestrzeganie tych czterech pryncypiów federalizmu może służyć jako kryterium oceny demokratyczności państwa.

Zasada autonomii w modelu federalnym dotyczy części składowych federacji upoważnionych do działania w ramach przyznanych im kompetencji. Kraje członkowskie realizują swe uprawnienia poprzez odpowiednie instytucje regionalne, takie jak rząd, parlament i władza sądownicza zgodnie z zapisami w konstytucji. Autonomiczne państwo członkowskie federacji nie jest podmiotem prawa międzynarodowego, nie prowadzi polityki zagranicznej, nie posiada armii. Z drugiej strony państwa członkowskie zachowują prawo do samostanowienia i pełną samorządność. Posiadają własną konstytucję z zastrzeżeniem, że nie może być ona

---

<sup>48</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, op.cit., s.94.

<sup>49</sup> G. Burdeau, *Traite de Science Politique*, Paris 1949, t. II, s. 451.

<sup>50</sup> F. Kinsky, op.cit., s.50.

sprzeczna z konstytucją federalną.

Z kolei zasada współpracy reguluje stosunki między władzą federalną, a władzą lokalną oraz relacje między poszczególnymi jednostkami władzy lokalnej. Kooperacja pomiędzy państwami członkowskimi i ich współpraca ze związkiem oznacza w tym przypadku w każdym razie próbę rozwiązywania wspólnych problemów na drodze prawnej, w ramach dobrowolnie zaakceptowanych uregulowań ustawowych i konstytucyjnych szanując autonomię partnera.

Z kolei zasada subsydiarności reguluje sposób podziału kompetencji między szczebel ogólnopaństwowy i regionalny. Zasada polega na tym, że kompetencje federacji zaczynają się dopiero tam, gdzie autonomiczne państwa członkowskie są wyraźnie przeciążone. Władze regionalne powinny dysponować takim zakresem kompetencji, aby móc sprawować władzę efektywnie i bez uszczerbku dla obywateli i innych jednostek. W konstytucjach federalnych podział kompetencji jest zgodny z tą zasadą. Związkowi pozostawia się jedynie tyle władzy, ile niezbędne jest do realizacji wspólnych celów, wykraczających poza możliwości poszczególnych krajów członkowskich. O wszystkim innym decydują autonomiczne władze krajowe. Przykładem takiego rozwiązania jest Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec, w której występuje rozróżnienie pomiędzy wyłącznymi kompetencjami federalnymi takimi jak: polityka zagraniczna, obronna, pieniężna, a wyłącznymi kompetencjami landów- kultura i szkolnictwo. Występuje również kategoria tak zwanych kompetencji „konkurencyjnych”: wszystko, co nie jest ani wyłącznie sprawą federalną, ani wyłącznie sprawą kraju związkowego, pozostaje w sferze uprawnień landu, dopóki federacja nie zechce rozszerzyć swych kompetencji na tę dziedzinę.

Natomiast zasada partycypacji określa udział części składowych federacji w podejmowaniu decyzji zarówno we władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej. Władza na szczeblu ogólnokrajowym sprawowana jest przez parlament, składający się z dwóch izb: bezpośrednio wybieranej izby niższej, reprezentującej ogół obywateli oraz izby wyższej jako przedstawicielstwa jednostek składowych, a także przez rząd federalny, odpowiedzialny przed parlamentem. W federacjach obywatele partycypują w podejmowaniu decyzji politycznych na szczeblu federalnych poprzez wybór swych przedstawicieli. Kraje członkowskie uczestniczą również w procesie ustawodawczym



poprzez własne izby parlamentarne. Uczestniczą w nim landy niemieckie poprzez Bundesrat, szwajcarskie kantony poprzez Izbę Stanową, amerykańskie stany poprzez Senat. Senat amerykański uczestniczy w mianowaniu rządu. Członkowie rządu są wybierani przez prezydenta, ale muszą zostać zatwierdzeni przez Senat. Stany amerykańskie mogą współuczestniczyć również w procedurze „impeachmentu”- postawieniu w stan oskarżenia i odsunięciu prezydenta od władzy w razie popełnienia przez niego ciężkiego przestępstwa. Landy niemieckie korzystają również z prawa do współudziału w wyborach prezydenta. Powoływane jest w tym celu Zgromadzenie Federalne składające się w połowie z deputowanych do Bundestagu i w połowie z delegowanych z Landtagów. Bundesrat uczestniczy również w procesie ustawodawczym poprzez akceptację wszystkich ustaw federalnych i rozporządzeń rządowych. Landy partycypują dodatkowo we władzy sądowniczej, mianując poprzez Bundesrat połowę członków Federalnego Sądu Konstytucyjnego.

W. Suhecki w swojej pracy na temat federalizmu podejmując próbę zdefiniowania federacji przyjął trzy kryteria: genetyczne, strukturalne i funkcjonalno- teologiczne. Zdaniem W. Suheckiego genezę dla państwa federalnego stanowi konieczne istnienie ustawy zasadniczej z określonym w niej zakresem kompetencji federacji i jej członków.

Strukturę państwa federalnego cechuje<sup>51</sup>:

- 11.konstytucja federalna zawierająca podział kompetencji między organy federacji i organy państw wchodzących w jej skład,
- 12.określony tryb rozstrzygania sporów kompetencyjnych,
- 13.zasada, iż w razie kolizji między prawem federalnym i prawem jednostek składowych następuje uchylenie lub zawieszenie mocy obowiązującej aktu normatywnego państwa członkowskiego, uwzględniając fakt, iż część aktów federalnych obowiązuje na terenie całego państwa

---

<sup>51</sup> W. Suhecki, op.cit., s. 96.

- 14.orzeczenia Sądu Najwyższego federacji lub innego organu federacyjnego rozstrzygającego spory kompetencyjne podlegają wykonaniu na obszarze całej federacji
- 15.ustawa zasadnicza federalna stanowiąca o odrębności organów państwa federalnego i organów jego części składowych
- 16.realizacja przez organy federalne swoich kompetencji na obszarze całej federacji stosownie do kompetencji określonej w konstytucji
- 17.organy przedstawicielskie posiadające z reguły strukturę dwuizbową umożliwiającą reprezentowanie interesów poszczególnych części składowych,
- 18.zasada uznania równouprawnienia członków federacji i celowość udziału państw członkowskich w kierowaniu sprawami całej federacji,
- 19.jednolite obywatelstwo federalne,
- 20.obecność podmiotów federacyjnych, które nie są traktowane jako jednostki podziału administracyjnego, lecz jako państwa mające własne konstytucje, tworzone przez organy przedstawicielskie poszczególnych państw federacji

Z kolei z punktu widzenia funkcjonalno-teologicznego dla państwa federalnego istotny jest cel, do którego zmierza np. może to być utrzymanie jedności politycznej i społecznej za cenę autonomii lub też zrównanie pod względem ekonomicznym<sup>52</sup>.

W literaturze politologicznej wyróżnia się również następujący podział na federacje<sup>53</sup> :

1. Federacje, które powstały poprzez skupienie się kilku jednostek lub państw.

---

<sup>52</sup> W. Suhecki, op.cit., s. 97.

<sup>53</sup> J. Beaufrays, op.cit., s.14.

2. Federacje powstałe poprzez podział państwa unitarnego i przekształcenie go w federację.

Inny podział proponuje K. Nowak. Według autora federacje powstają w wyniku<sup>54</sup> :

1. przekształcenia konferacji (USA, Szwajcaria),
2. na podstawie zgodnej woli państw (np. aneksja Nowej Fundlandii do Kanady), jako wynik procesu decentralizacji.

Ponadto W. Suhecki wyróżnił<sup>55</sup> :

1. federacje powstałe w wyniku umowy międzynarodowej samodzielnych państw ;
2. federacje powołane w drodze umowy między państwami suwerennymi wchodzącymi poprzednio w skład jednolitego organizmu państwowego ;
3. federacje powstałe w drodze aktu konstytucyjnego nadającego poszczególnym jednostkom terytorialnym status członków federacji ;
4. federacje powstałe w drodze zerwania więzów z metropolią i utworzenia federacji państw nie będących poprzednio państwami suwerennymi ;
5. federacje powstałe w wyniku przekształcenia konfederacji w federację.

Ponadto należy zaznaczyć, iż państwo lub jego terytorium może stać się członkiem federacji poprzez<sup>56</sup> :

- przystąpienie do istniejącej już federacji z zewnątrz,
- przez zmianę statusu prawnego terytorium należącego do danej federacji,
- w wyniku rozdziału terytorium danego państwa i utworzenia dwóch lub więcej samodzielnych podmiotów federacji.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się również pojęcie procesów federalizacji. F. Kinsky przedstawia, w oparciu o pojęcie procesów federalizacji, federacje jako wynik integracji lub decentralizacji<sup>57</sup>. W pierwszym przypadku mamy do czynienia ze

<sup>54</sup> K. Nowak, NRF, Zagadnienia prawno-ustrojowe, Warszawa 1967.

<sup>55</sup> W. Suhecki, op.cit., s. 248.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 248.

<sup>57</sup> F. Kinsky, op.cit., s. 35.

zjednoczeniem dotychczas niezależnych państw, a w drugim z wykształceniem się autonomicznych struktur w obrębie uprzednio scentralizowanego organizmu państwowego. W wyniku integracji powstały na przykład Stany Zjednoczone Ameryki, kiedy w roku 1787 trzynastcie suwerennych kolonii w Konwencji z Filadelfii przyjęło konstytucję federalną. Z reguły opcja ta opiera się na dobrowolnej decyzji jednostki, co do tworzenia związku. Motywacje do tworzenia takiego związku są z czynnikami militarnymi, ekonomicznymi, społecznymi czy też kulturowymi. W odniesieniu do tych ostatnich federalna forma państwa zapewnia społeczny i etniczny pluralizm, utrzymanie relatywnie mobilnego oraz homogenicznego społeczeństwa. W tym sensie federalizm jawi się jako jedyna, pozbawiona przemocy możliwość ekspansji terytorium i władzy<sup>58</sup>. Innym przykładem procesu federalizacji jest transformacja wcześniej jednolitego państwa. Sytuacja taka miała miejsce w Belgii, która w oparciu o nowelizację konstytucji, w 1993r. przyjęła formę państwa federalnego. Przeprowadzone reformy miały stanowić rozwiązanie dla problemów gospodarczych, etnicznych, kulturowych, językowych kraju. Kolejna forma powstawania państwa federalnego związana jest z procesami dekolonizacji w XVIII i XIX w. Ponadto proces federalizacji może stanowić pewne stadium przejściowe lub wręcz przyczyniać się do rozpadu państwa<sup>59</sup>. Przypadek taki miał miejsce w Czechosłowacji, w byłym Związku Radzieckim, w byłej Jugosławii - z tym, że w tych dwóch ostatnich państwach federalizacja przybrała nowe formy pozbawione elementów pluralistycznych. Z kolei odwrotna droga do federalizmu prowadzi poprzez scedowanie uprawnień władzy na niższe szczeble i utworzenie autonomicznych struktur w uprzednio scentralizowanym organizmie państwowym np. w Hiszpanii.

Ponadto na przestrzeni ostatnich lat tendencje federalistyczne nasilają się w Europie. Ich ilustracją jest unitarne państwo belgijskie, które uległo decentralizacji w 1993r. i podziałowi na trzy komuny - flamandzką, francuską, niemiecką. W tradycyjnie zcentralizowanej Francji sformułowano również postulat państwa federalnego. W 1894r. Maria-France Garraud w dzienniku, „Liberation” przedstawiła projekt powołania federacji. Głosy zwolenników federalizmu pojawiły się również w Hiszpanii

<sup>58</sup> M. Olewińska, *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech*, Kraków 2007, s. 31.

<sup>59</sup> Ibidem, s.33.

(Katalonia) i Włoszech (Północne Włochy), które stawiały żądania o sformułowanie państwa federacyjnego.

## 1.2. Konfederacja a federacja

W literaturze politologicznej konfederacja państw postrzegana jest jako związek kilku suwerennych państw, które decydują się na bliską współpracę zachowując równocześnie wysoką autonomię. Jednocześnie ta forma związku zakłada przekazanie pewnych uprawnień przez państwa – sygnatariuszy na rzecz wspólnej władzy i pozostawanie w ich gestii wszystkich pozostałych kompetencji. Tym samym uprawnienia władzy centralnej są ograniczone wobec państw członkowskich. Tak więc, konfederacja pozostaje związkiem suwerennych państw z własnym terytorium, populacją i kompetencjami politycznymi wspólnoty, które konfederacja wyraża przez organy wspólnotowe. Ponadto przedmiotem konfederacji nie są mieszkańcy lecz państwa, a decyzje dotyczące obywateli są aktami podejmowanymi przez państwa, które pozostają suwerenne. Z kolei federacja jest związkiem państw, które zrzekają się suwerenności na rzecz federacji<sup>60</sup>.

Po drugie, konfederacja poprzez traktat oddelegowuje pewne uprawnienia na organy wspólnotowe pozostawiając państwa na równym poziomie. Stąd powstaje różnica z federacją, gdzie konstytucja wyróżnia wyraźnie federację i członków federacji<sup>61</sup>.

Następne odróżnienie wynika z faktu, iż kompetencje konfederacji są wyrażane przez jeden organ typu dyplomatycznego, który podejmuje decyzje generalnie jednomyślnie, w przeciwieństwie do decyzji większościowych podejmowanych przez organy federacji<sup>62</sup>.

Kolejną rzeczą godną uwagi jest fakt, iż konfederacja była najczęściej fenomenem przejściowym, np: konfederacja Stanów Zjednoczonych 1781-1789,

<sup>60</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, op.cit., s.94

<sup>61</sup> C. Leclercq, op.cit.,s.29.

<sup>62</sup> Ibidem, s.30.

konfederacja niemiecka 1815-1866, konfederacja Niemiec Północnych 1867-1871. Konfederacja szwajcarska stała się federacją w 1848r. bez zmiany nazwy. Z kolei federacje państw często są konfederacjami, które zrealizowały się pomyślnie, np. Stany Zjednoczone pod koniec XVIII w., Szwajcaria w XIX w.

Wyraźna różnica między tymi dwoma formami związku państw wynika również z faktu, iż konfederacja rodzi się przez traktat, akt prawa międzynarodowego, podczas gdy federacja wynika z konstytucji, aktu prawa wewnętrznego.

Najważniejsze kryterium podziału między federacją a konfederacją dotyczy podziału kompetencji międzynarodowych, które są przyznane państwom w konfederacji, a których odmówiono państwom członkowskim federacji na rzecz owej federacji<sup>63</sup>.

W literaturze pojawiają się trzy cechy charakterystyczne odróżniające państwa federalne:

1. Zasada separacji - wszystkie konstytucje federalne dzielą kompetencje ustawodawcze między państwami federalnymi a członkami federacji: kantony, stany, landy niemieckie i austriackie, wspólnoty czy regiony belgijskie.
2. Zasada autonomii - kolektywy federalne są kompetentne w sferach władzy przypisanych im w konstytucji. Posiadają własną konstytucję z podziałem na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Ich parlamenty składają się z dwóch izb w USA lub jednej w Kanadzie, Niemczech, Szwajcarii. Kwestie związane z suwerennością pozostają w gestii federacji m.in.: sprawy zagraniczne, obrona, ekonomia, finanse, kwestie lokalne w gestii państw członkowskich np. policja, podatki.
3. Zasada partycypacji, która sprowadza się do tego, że kraje członkowskie uczestniczą w życiu federacji poprzez udział w drugiej Izbie w ramach parlamentów federalnych np.: Senat - USA, Kanada. Senat amerykański wybierany jest w wyborach powszechnych bezpośrednich. Bundesrat niemiecki jest nominowany przez rządy krajów członkowskich. Kraje federalne, stany w USA uczestniczą w wyborze prezydenta poprzez wystawienie liczby elektorów. Każdy stan posiada tyle miejsc elektorskich, ilu łącznie ma

---

<sup>63</sup> C. Lecercq, op.cit., s.14.

przedstawicieli w obu izbach Kongresu i trzy dodatkowe miejsca elektorskie obsadzone przez przedstawicieli Dystryktu Kolumbia. Senat amerykański zaznacza swoją rolę jako izby drugiej również poprzez ratyfikację traktatów i nominację sekretarza stanu i ambasadorów.

W. Suhecki w swojej pracy wskazuje różnice między federacją i konfederacją. Wśród najważniejszych różnic autor wskazał następujące elementy<sup>64</sup> :

1. sposób powstawania federacji i konfederacji- przyjmując, iż konfederacja powstaje w wyniku umowy prawa międzynarodowego, federacja zaś jest wynikiem aktu prawa wewnętrznego.
2. stopień trwałości federacji i konfederacji- uznając, iż federacja w odróżnieniu od konfederacji jest trwałym związkiem państw.
3. tryb podejmowania decyzji i uchwalania aktów normatywnych, odzwierciedlające się poprzez fakt, iż akty normatywne w państwie federalnym uchwalane są przez właściwe organy większością głosów, natomiast w konfederacji wymagana jest jednomyślność.
4. sposób funkcjonowania władzy federacji i konfederacji przyjmując, iż władza konfederacji wykonywana jest za pośrednictwem poszczególnych państw członkowskich, a w federacji nakaz ustawodawcy skierowany jest bezpośrednio do poddanych.
5. różnice w podejmowaniu decyzji i uchwalaniu aktów normatywnych, m.in : konfederacja nie daje zabezpieczenia udziału państw w tworzeniu woli wspólnej.
6. różnice w strukturze m.in.federacja jest osobą prawną i może występować w charakterze jednolitego podmiotu w stosunkach międzynarodowych, konfederacja ma charakter umowy prawnomiędzynarodowej.
7. władza centralna w federacji jest silniejsza niż w przypadku konfederacji
8. różnica w celach związku. Niektórzy twierdzą, iż cel konfederacji ogranicza się do niektórych stron działalności państwa, podczas gdy cel federacji jest identyczny z interesem państwa.

---

<sup>64</sup> W. Suhecki, op.cit., s.99.

### 1.3. Analiza państwa federalnego

Obecnie do państw federalnych w Europie zaliczamy: Niemcy, Austrię, Szwajcarię oraz Belgię. Jednocześnie każdy z tych krajów posiada specyficzny model federalny w zależności od regionalnych czynników ekonomicznych, etnicznych, religijnych oraz kulturowo-społecznych. Bez wątpienia zasada federalizmu przyjęta w konstytucjach tych państw wzmacnia zasadę demokracji politycznej. Ponadto stanowienie oraz współdziałanie w ustawodawstwie i administracji federalnej ułatwia społeczeństwu zintegrowanie się we wspólnocie. Struktura federacyjna pozwala również na wypróbowanie nowych rozwiązań w skali jednego kraju i stworzenia w ten sposób modelu dla reform w skali federacji. Poza tym system federacyjny zapewnia wspólnocie politycznej jedność na zewnątrz i różnorodność wewnątrz. Rozpoczynając analizę modelu federalnego należy wskazać, iż federacje powstają w wyniku<sup>65</sup> :

- umowy międzynarodowej samodzielnych państw, które poprzednio nie wchodziły w skład jednolitego organizmu państwowego ;
- umowy między państwami suwerennymi, które poprzednio wchodziły w skład jednolitego organizmu państwowego ;
- aktu konstytucyjnego, który poszczególnym jednostkom terytorialnym nadaje status członków federacji ;
- zerwania więzów z metropolią i utworzenia federacji państw, które uprzednio nie były państwami suwerennymi ;
- przekształcenia konfederacji w federację.

Odwołanie się do modelu amerykańskiego jest celowe bowiem system polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki stanowi najstarszą i pierwszą w świecie federalną formę państwa. Poza tym to na niej wzorowana jest większość struktur federalnych. Jednak z perspektywy czasu widzimy coraz wyraźniej, iż na grunt europejski nie udało się przeniesienie modelu amerykańskiego, który pozostał wzorcem

---

<sup>65</sup> W. Suhecki, op.cit., s. 248.



empirycznym państwa federalnego. Modelowy charakter federalizmu Stanów Zjednoczonych Ameryki według konstytucji z 1787r. polegał na podziale « pionowym » kompetencji publicznych między władze federalne i władze poszczególnych stanów<sup>66</sup>. Ponadto wszystkie stany zajmowały równą pozycję konstytucyjną. W pierwotnym znaczeniu zasada federalizmu nie została wyartykułowana bezpośrednio w konstytucji, lecz wynikała ze wszystkich jej fragmentów poświęconych stosunkom federacja-stany. Władze federalne dysponowały uprawnieniami zapisanymi w konstytucji (delegowanymi) oraz tymi, które są im konieczne do realizacji konstytucyjnych uprawnień (uprawnieniami pochodnymi)<sup>67</sup>. Ponadto w ramach kompetencji władz stanowych znalazły się wszystkie sprawy, które nie zostały zastrzeżone dla władz centralnych lub zakazane stanom. Jednocześnie konstytucja zatwierdziła zasadę nadrzędności ustawodawstwa federalnego nad stanowym. Art. IV konstytucji sekcja 1 i 2 wskazywał na zasady ustanowione w ramach relacji między stanami<sup>68</sup> :

1. zasadę „pełnej wiary i zaufania” w uznaniu aktów urzędowych, dokumentów i orzeczeń sądowych innych stanów ,
2. zasadę przywilejów i swobód, dzięki której obywatele z innych stanów korzystali z przywilejów i swobód miejscowych obywateli,
3. zasadę ekstradycji- nakazującą wydanie oskarżonych.

Stany Zjednoczone Ameryki tworzy obecnie 50 stanów oraz tzw. dystrykt Kolumbia. Każdy ze stanów posiada odrębne konstytucje, własne ustawodawstwo, sądownictwo oraz rządy.

Z kolei w Niemczech od 1945r. obserwujemy przejście od systemów rządów centralnych do systemu federalnego. Podstawą ustroju politycznego Niemieckiej Republiki Federalnej była ustawa zasadnicza z 23 maja 1949r. W skład federacji weszło dziesięć państw oraz Berlin Zachodni jako jedenasta część o specjalnym statusie. Przełomowym momentem dla przyjęcie systemu federalnego na terenie całych Niemiec było zjednoczenie dwóch państw niemieckich RFN i NRD w 1990r.

<sup>66</sup> P. Sarnecki, Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich, Warszawa-Kraków 2007, s.97.

<sup>67</sup> M. Żmigrodzki, B.Dziemidok-Olszewska, Współczesne systemy polityczne, Warszawa 2007, s. 148.

<sup>68</sup> Ibidem, s. 149.

W związku z tym przyjmuje się, iż we współczesnych Niemczech federalna forma rządów nie jest tylko dziedzictwem rozbicia Niemiec w przeszłości, ale również rezultatem polityki mocarstw okupacyjnych, które postawiły sobie za cel przywrócenie złożonej struktury państwa niemieckiego<sup>69</sup>.

Obecnie w skład Republiki Federalnej Niemiec wchodzi 16 krajów, a mianowicie:

- Badenia-Wirtembergia,
- Bawaria,
- Berlin,
- Brandenburgia,
- Brema,
- Hamburg,
- Hesja,
- Meklemburgia-Pomorze Przednie,
- Saksonia Dolna,
- Północna Nadrenia-Westfalia,
- Nadrenia-Palatynat,
- Kraj Saary,
- Saksonia,
- Saksonia-Anhalt,
- Szlezwik-Holsztyn
- Turyngia.

Ponadto ustawa zasadnicza wyraźnie podkreśla, iż Niemcy są państwem federalnym. Jednocześnie w federalizmie niemieckim landy posiadają cechy charakterystyczne dla państw m.in.: posiadają własne konstytucje, własne systemy organów ustawodawczych, wykonawczych i sędziowskich oraz przyznane im w konstytucji własne uprawnienia. Podobnie do innych systemów współpraca federacji i krajów opiera się na zasadzie wzajemnego współdziałania i pomocy. W literaturze federalizm niemiecki określany jest także jako wykonawczy, ponieważ wykonywanie ustaw w

---

<sup>69</sup> P.Sarnecki, Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich, Warszawa-Kraków 2007, s.97.

głównej mierze przysługuje poszczególnym krajom<sup>70</sup>.

Najstarszą i jedną z modelowych federacji w Europie jest Konfederacja Szwajcarska, której początek sięga 1 sierpnia 1291r. kiedy połączyły się trzy pierwsze kantony: Unterwalden, Uri i Schwyz. Podstawą umowy były względy ekonomiczne i obronne. Sojusz wojskowy miał na celu obronę przed wrogimi najazdami. Z czasem przyłączały się kolejne kantony. Do końca XVI w. zjednoczyło się trzynaście kantonów. Po wojnie trzydziestoletniej na mocy pokoju westfalskiego z 1648r. państwo uzyskało potwierdzenie swej niepodległości i suwerenności. W 1788r. Napoleon opanował większość kantonów i nadał im nazwę Republiki Helweckiej. Terytorium rozszerzono o kolejne kantony odebrane Austrii. Momentem przełomowym dla obecnego kształtu Szwajcarii był Kongres Wiedeński z 1815r. Otrzymała ona wtedy status państwa wieczyście neutralnego, który przejawiał się w nadaniu gwarancji bezpieczeństwa przez pięć mocarstw europejskich: Austrię, Prusy, Rosję, Francję i Wielką Brytanię. Kraje te były gotowe udzielić pomocy w razie najazdu, jednocześnie same zobowiązały się nie atakować Szwajcarii ani zakładać na jej terenie baz wojskowych. Obecna struktura państwa oparta jest na Konstytucji z 18 kwietnia 1999r. Szwajcaria jest państwem federalnym, choć do dziś w oficjalnej nazwie funkcjonuje słowo „konfederacja”. W skład konfederacji szwajcarskiej wchodzi 26 kantonów: Zurych, Berno, Lucerna, Uri, Szwy, Obwalden i Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solura, Bazylea-miasto Bazylea i okręg, Szafuza, Appenzell-Ausserrhoden i Appenzell Innerrhoden, ST. Gallen, Gryzonia, Argowia, Turgowia, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenberg, Genewa i Jura. Ponadto każdy z kantonów posiada własną konstytucję, parlamant i rząd kantonalny. Godny uwagi jest fakt, iż w Szwajcarii proces organizowania się w państwo odbywał się od „dołu” poprzez łączenie małych wspólnot lokalnych ze względu na wspólne interesy. Stopniowo tworzyły się związki lepiej zorganizowane, a w konsekwencji kantony. Kantony, które istniały na długo przed konfederacją szwajcarską, wytworzyły więź, która spoiła je w system polityczny. Ponadto współpraca między federacją i kantonami w oparciu o zasadę współdziałania wyrażać się miała we wzajemnym poszanowaniu i pomocy, w obowiązku władz federalnych informowania kantonów o swych zamiarach oraz

---

<sup>70</sup> P.Sarnecki, Ustrój Unii Europejskiej ..., s. 288.

zasięgnięciu opinii w przypadku wspólnych interesów jak również przyznaniu subwencji czy dotacji dla kantonów<sup>71</sup>. Dlatego federalizm szwajcarski w literaturze przedmiotu często porównywany jest do federalizmu istniejącego w Stanach Zjednoczonych, gdzie stany również istniały przed unią. Ponadto odwołanie do federalizmu szwajcarskiego wydawało się celowe ponieważ tamtejsze rozwiązania są wyjątkowe. Szczególnymi przykładami tej odmienności są: wymóg, aby każdy minister rządu federalnego pochodził z innego kantonu, prawo inicjatywy każdego z kantonów, prawo ośmiu kantonów działających wspólnie do skutecznego zażądania przeprowadzenia referendum wobec uchwalonych już ustaw oraz pewnych uchwał federalnych i umów międzynarodowych, odrębne liczenie głosów kantonów w przypadku referendum konstytucyjnego, obowiązek zasięgnięcia opinii kantonów przy przeprowadzeniu procedury konsultacyjnej, ogólny obowiązek federacji obszernego informowania kantonów o zamiarach władz federalnych i zasięgnięcia opinii w sprawach dotyczących ich interesów<sup>72</sup>.

Konstytucja z 1 października 1920r. wprowadza zasadę federalizmu w Republice Austrii. Art.2 ustawy zasadniczej proklamuje, iż w skład państwa związkowego wchodzi dziewięć krajów. Każdy z krajów ma własną konstytucję, parlament i rząd krajowy z naczelnikiem kraju. Ponadto charakterystyczną cechą federalizmu austriackiego jest zastrzeżenie kompetencji sądowniczych dla federacji. Dzięki temu system prawa wewnętrznego w Austrii ma charakter dualistyczny- obok federalnych źródeł prawa występują również źródła prawa poszczególnych krajów z ich konstytucjami<sup>73</sup>. Poza tym struktura państwowa Austrii zawiera wszystkie ważniejsze elementy państwa federalnego: rozgraniczenie „spraw federalnych” i „spraw krajowych” przy istnieniu domniemania kompetencyjnego na rzecz krajów, dualizmu porządków prawnych, dualizmu organów władzy państwowej oraz od 1965r. dualizmu obywatelstwa<sup>74</sup>. W 1993r. do grona europejskich państw federalnych w 1993r. dołączyła Belgia.

---

<sup>71</sup> P., Sarnecki, Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich, Warszawa-Kraków 2007, s.344.

<sup>72</sup> Ibidem, s. 344.

<sup>73</sup> Ibidem, s. 66.

<sup>74</sup> P. Sarnecki, System konstytucyjny Austrii, Warszawa 1999, s.25,

Najbardziej charakterystyczną cechą modelu federalnego jest podział kompetencji między federację i kraje członkowskie, który jest zapisany w konstytucji. Przez dłuższy czas w literaturze wyróżniano podział władzy wertykalny (podział między federacją i jej członkami) i podział horyzontalny (między poszczególnymi częściami składowymi federacji) zaczerpnięty z federalizmu amerykańskiego. Jednocześnie coraz częściej pojawiają się opinie, iż nie ma ogólnego modelu podziału kompetencji w państwie federalnym, co wynika z różnorodnych czynników politycznych, historycznych i ewolucji doktryny. W tym kontekście ciągle przeobrażenia podziału władzy federalnej przypisywane są również zmieniającemu się układowi sił między rzecznikami władzy centralnej i zwolennikami decentralizacji. W odniesieniu do podziału władzy możemy wyróżnić dwa rozwiązania<sup>75</sup>:

1. konstytucja, która określa w sposób szczególny kompetencje organom federalnym.
2. konstytucja, która przypisuje jedynie ogólne kompetencje organom federalnym i regionalnym pozostawiając jej twórcom szereg kwestii do rozstrzygnięcia w przyszłości w drodze nowelizacji.

W tym sensie konstytucja federalna staje się równocześnie gwarantem przeciwko nadużyciom państw członkowskich poprzez wyznaczenie zakresu działania federacji, jak również jest gwarancją, iż nie będą podejmowane działania na szkodę państw członkowskich. Tym samym zadania jakie stawia sobie konstytucja są bardziej złożone niż zadania w państwie unitarnym.

Wśród kompetencji należących do organów federalnych najczęściej wyróżnia się<sup>76</sup>:

1. reprezentowanie federacji w stosunkach międzynarodowych, ratyfikowanie umów z państwami trzecimi, ustalanie ogólnych zasad postępowania z innymi państwami;
2. sprawy wojny i pokoju;
3. organizacja sił zbrojnych i ochrona bezpieczeństwa państwa;
4. przyjmowanie w skład federacji nowych członków, ich usuwanie lub wyrażenie zgody na korzystanie z prawa secesji;

---

<sup>75</sup> W. Suhecki, op.cit., s. 227.

<sup>76</sup> Ibidem, s. 231.

5. uchwalenie budżetu federalnego, zatwierdzenie sprawozdania z jego wykonania, ustalanie planu gospodarczego federacji;
6. reglamentacja prawna handlu zagranicznego;
7. zarządzanie systemem pieniężnym i kredytowym, ustalanie systemu wag i miar, zarządzania bankami o znaczeniu ogólnofederalnym;
8. ustawodawstwo w dziedzinie praw cudzoziemców;
9. transport, łączność w skali federacji, budowa dróg komunikacyjnych.

Ponadto w odniesieniu do zakresu działania stanów i federacji konstytucje federalne wprowadzają podział na ustawodawstwo wyłączne, konkurencyjne i ramowe. W związku z tym należy zwrócić uwagę, iż wyłączne ustawodawstwo federacji jest zastrzeżone dla tych dziedzin, które mają zasadnicze znaczenie dla całości państwa. Sprawy niezastrzeżone dla ustawodawstwa wyłącznego federacji lub ustawodawstwa konkurencyjnego i ramowego należą do wyłącznej kompetencji krajów. Są to głównie sprawy policji, szkolnictwa i kultury wyznań, samorządu terytorialnego, niektóre sprawy z dziedziny rolnictwa i finansów. W razie kolizji prawa federalnego i krajowego prawo federalne ma pierwszeństwo przed prawem krajowym.

W klasycznym modelu amerykańskim podstawa kompetencyjna dla działań federacji została określona przez art.I, sec.8 konstytucji w 17 punktach i uzupełniona przez sec.10 zawierającą wyliczenie spraw, których poszczególnym stanom nie wolno regulować<sup>77</sup>. Ponadto federacja dysponowała kompetencjami wynikającymi z samej natury suwerenności państwowej tzw. kompetencjami immanentnymi (np. wyrażających się w uprawnieniach w zakresie spraw międzynarodowych) oraz tzw. kompetencjami wynikowymi przypisanym wszystkim naczelnym władzom federacji takimi jak np. prawo prowadzenia wojen<sup>78</sup>. W odniesieniu do zakresu spraw przyznanych stanom, do stanów miało należeć wszystko to, co nie mieściło się w powyższych artykułach zawierających uprawnienia zarezerwowane dla federacji. Jednocześnie, jak zaznacza P. Sarnecki, w Stanach Zjednoczonych Ameryki w ciągu ostatnich dziesięcioleci XX w. coraz wyraźniejsze jest zjawisko zastępowania idei „federalizmu dualistycznego” przez praktykę „federalizmu kooperatywnego”,

<sup>77</sup> P. Sarnecki, Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich, Warszawa-Kraków 2007, s.98.

<sup>78</sup> Ibidem, s.100.

charakteryzujące się zlewaniem działań federacji i stanów w nawiązaniu do realizacji konstytucyjnych kompetencji stanowych jak i federalnych, m.in poprzez udział stanów w podatkach federalnych<sup>79</sup>.

Z kolei w Niemczech ogólną zasadę podziału kompetencji ustawodawczych ustala art.70 ust.1 Ustawy Zasadniczej. W gestii federacji znajdują się sprawy zagraniczne, większość spraw gospodarczych, socjalnych, finansowych. Krajom pozostają sprawy samorządu lokalnego, kultury, oświaty, porządku publicznego, większa część prawa urzędniczego, prawa rolnego i zdrowia. Rozgraniczenia tych kompetencji dokonują szczegółowe przepisy o ustawodawstwie wyłącznym i konkurencyjnym art.70 ust.2 oraz ramowym art.75.

Do ustawodawstwa wyłącznego federacji w myśl art.73 omawianej Ustawy Zasadniczej należą sprawy:

- sprawy zagraniczne oraz obrony wraz ze sprawami ludności cywilnej;
- przynależności państwowej na szczeblu federacji;
- swobody wyboru miejsca pobytu, spraw paszportowych, imigracji i emigracji oraz ekstradycji;
- sprawy walutowe, pieniężne i monetarne, miar i wag, jak również ustalania czasu;
- jednności obszaru celnego i handlowego, umów handlowych żeglugowych, swobody obrotu towarowego oraz obrotu towarowego i płatniczego z zagranicą łącznie z ochroną celną i graniczną;
- komunikacji lotniczej i komunikacji kolejowej;
- poczty oraz telekomunikacji;
- stosunków prawnych osób będących w służbie federacji i federalnych korporacji prawa publicznego;
- ochrony prawnej działalności wytwórczej, prawa autorskiego i wydawniczego;
- współpracy federacji i krajów w dziedzinie policji kryminalnej, w zakresie ochrony wolnościowego demokratycznego porządku ustrojowego, istnienia i bezpieczeństwa federacji lub kraju oraz w zakresie ochrony na obszarze

---

<sup>79</sup> P. Sarnecki, Ustrój Unii Europejskiej..., s.101.

federalnym przed dążeniami, które poprzez stosowanie siły lub podejmowane w tym kierunku działania przygotowawcze zagrażają zagranicznym interesom Republiki Federalnej Niemiec, jak również utworzenie federalnego urzędu policji kryminalnej do międzynarodowego zwalczania przestępczości;

- statystyki dla celów federalnych.

Ustawodawstwo konkurencyjne według art. 74 i 105 tworzą:

1. prawo cywilne, prawo karne i wykonywanie kar, ustrój sądów, postępowanie sądowe, adwokatura, notariat i poradnictwo prawne;
2. prawo o stowarzyszeniach i zgromadzeniach;
3. prawo pobytu i osiedlania się cudzoziemców;
4. prawo dotyczące broni i materiałów wybuchowych;
5. sprawy uchodźców i wypędzonych;
6. opieka społeczna;
7. szkody wojenne i odszkodowania;
8. zaopatrzenie inwalidów wojennych oraz rodzin ofiar wojny i opieka nad byłymi jeńcami wojennymi;
9. groby wojenne i groby innych ofiar przemocy władzy;
10. prawo gospodarcze;
11. wytwarzanie i użytkowanie energii jądrowej dla celów pokojowych, budowa i eksploatacja urządzeń, które służą tym celom, ochrona przed niebezpieczeństwem powstającym przy wyzwaniu się energii jądrowej lub przez promieniowanie jonizujące oraz usuwanie materiałów radioaktywnych;
12. prawo pracy łącznie z ustrojem przedsiębiorstw, ochrona i pośrednictwo pracy, jak również ubezpieczenia społeczne łącznie z ubezpieczeniami na wypadek bezrobocia;
13. regulacja zapomóg kształceniowych i popieranie badań naukowych;
14. prawo wyłączeniowe;
15. przekazywanie gruntów i ziemi, bogactw naturalnych i środków produkcji na własność ogółu lub na rzecz innych form wspólnej



gospodarki;

16. zapobieganie nadużywaniu przewagi gospodarczej;
17. popieranie produkcji rolnej i leśnej, zapewnienie wyżywienia, import i eksport produktów rolnych i leśnych, rybołówstwo dalekomorskie i przybrzeżne oraz ochrona wybrzeży;
18. obrót nieruchomościami, prawo gruntowe i sprawy dzierżaw rolniczych, sprawy mieszkaniowe, osadnictwa i domostw rodzinnych;
19. środki przeciwko groźnym dla ogółu i zakaźnym chorobom ludzi i zwierząt, dopuszczanie do zawodów lekarskich i innych zawodów medycznych oraz do pozostałych działających zarobkowo w lecznictwie, obrót lekarstwami, środkami medycznymi i odurzającymi oraz truciznami;
20. gospodarcze zabezpieczenie szpitali i regulacje stawek za opiekę szpitalną;
21. ochrona obrotu środkami żywnościowymi i używkami, przedmiotami pierwszej potrzeby, paszą oraz nasionami i sadzonkami dla gospodarki leśnej i rolnej, ochrona roślin przed chorobami szkodnikami jak również ochrona zwierząt;
22. żegluga dalekomorska i przybrzeżna, żegluga śródlądowa, służba meteorologiczna, szlaki morskie oraz szlaki rzeczne, służące komunikacji publicznej;
23. ruch drogowy, sprawy pojazdów mechanicznych, budowa i utrzymanie dróg krajowych dla ruchu dalekobieżnego, a także pobieranie i rozdzielanie opłat za korzystanie z dróg publicznych przez pojazdy;
24. koleje szynowe;
25. usuwanie odpadów, utrzymanie czystości powietrza oraz zwalczanie hałasu;
26. sztuczne zapłodnienie u ludzi, badanie i sztuczna zmiana informacji dziedzicznych, jak również regulacje dotyczące transplantacji organów i tkanek organicznych.

Federacji równocześnie przysługuje prawo wydawania ustaw w zakresie ustawodawstwa konkurencyjnego w myśl art.72 ust 2. Ustawy Zasadniczej, o ile ustanowienie równoważnych warunków życia na obszarze federalnym lub zachowanie jedności prawnej i gospodarczej w ogólnonarodowym interesie wymaga federalnej regulacji ustawowej. W sprawach należących do zakresu ustawodawstwa konkurencyjnego kraje posiadają prawo do wydawania ustaw, jeśli federacja nie skorzysta w drodze ustawy ze swojej właściwości ustawodawczej. Z kolei ustawodawstwo ramowe dotyczy pewnych dziedzin wymienionych w ustawie zasadniczej. Federacja ma prawo wydawania według art.75 Ustawy Zasadniczej, przepisów ramowych dla ustawodawstwa krajów w sprawach:

- stosunków prawnych osób pozostających w służbie publicznej krajów, gmin i innych korporacji prawa publicznego;
- powszechnych zasad szkolnictwa wyższego;
- powszechnych stosunków prawnych w dziedzinie prasy;
- łowiectwa, ochrony przyrody i troski o krajobraz;
- podziału ziemi, zagospodarowania przestrzennego i bilansu wodnego;
- meldunków i dowodów osobistych;
- ochrony niemieckich dóbr kulturalnych przed wywozem za granicę.

W ostatnich latach w Niemczech obserwuje się tendencję powiększania zadań wspólnych i kształtowania w rezultacie tzw. federalizmu kooperatywnego przejawiającego się m.in. w uzyskaniu w głównej mierze przez Bundesrat znacznego wpływu na politykę federacji<sup>80</sup>.

Podziałowi kompetencji w federalizmie szwajcarskim poświęcony jest tytuł III konstytucji. Określenie zakresu władzy kantonów ma za swój punkt wyjścia domniemanie ich właściwości tzn. wszystkie prawa, które na mocy konstytucji nie zostały przekazane władzom federalnym, wykonywane są przez kantony<sup>81</sup>. Ponadto konstytucja wyodrębnia te dziedziny, w których wyłączną kompetencję ma federacja

<sup>80</sup> P.Sarnecki, Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich, Warszawa-Kraków 2007, s.288.

<sup>81</sup> Ibidem, s.342.

(w zakresie polityki zagranicznej art. 54 ust.1 i obrony art.58-61, itp.) Jednocześnie zakłada się we wszystkich tych działaniach współdziałanie kantonów. Art. 59 ust.3 konstytucji upoważnia kantony do wymierzenia i pobrania opłaty od osób, które nie odbywają ani służby wojskowej, ani służby zastępczej. Z kolei art.60 ust.2 nakłada na kantony obowiązek tworzenia kantonalnych formacji, mianowania i awansowania oficerów tych formacji, jak i dostarczenie części ubioru oraz wyposażenia. Innym przykładem właściwości kantonów są sprawy szkolnictwa. Natomiast do kantonów należy większość spraw związanych z systemem oświaty, opieki zdrowotnej, instytucji kulturalnych, stosunku do Kościołów, policji i wiele innych. Ponadto, jak wskazuje P. Sarnecki, konstytucja wprowadza podział funkcjonalny między federacją a kantony, którego istotą jest realizacja ustaw federalnych w głównej mierze przez administrację kantonalną<sup>82</sup>.

W państwach federalnych funkcjonują dwa porządki prawne, a mianowicie legislacja, administracja oraz sądownictwo federacji jak również państw członkowskich<sup>83</sup>. Charakterystyczną cechą modelu federalnego jest w tym przypadku nadrzędność prawa federalnego nad prawem krajów członkowskich. W klasycznym modelu amerykańskim formuła ta znalazła wyraz w art. 6 konstytucji. W jej świetle konstytucja i ustawy federacji miały stanowić najwyższe prawo dla całego państwa, nawet, jeśli postanowienia konstytucji stanowych lub praw stanowiły odmiennie. Analogicznym odzwierciedleniem tego stanu rzeczy w konstytucji niemieckiej jest zapis, iż ustawodawstwo krajowe musi pozostać w zgodności z Ustawą Zasadniczą i poszanowaniem konstytucyjnego podziału kompetencji. Art. 31 konstytucji niemieckiej zakłada także pierwszeństwo prawa federalnego przed krajowym. Z kolei Ustawa Zasadnicza Szwajcarii w art. 49 ust.1 stanowi, iż prawo federalne ma pierwszeństwo przed sprzecznym z nim prawem kantonalnym.

---

<sup>82</sup> P. Sarnecki, *Ustrój Unii Europejskiej...*, s. 345.

<sup>83</sup> G. Vedel, *Introduction aux etudes politiques*, Paris 1959, s. 404.

Ogólnie w państwach federalnych rola władzy ustawodawczej sprowadza się do<sup>84</sup>:

1. Wypełniania zadań, które zostały jej określone, rząd federalny powinien tym samym zaspokajać potrzeby krajów członkowskich. Zadania, które przekraczają możliwości i kompetencje krajów członkowskich federacja pozostawia do dyspozycji rządu federalnego. Federacja dysponuje również środkami do arbitrażu konfliktów. Ponadto głównym zadaniem federacji jest formułowanie polityki federalnej.
2. Respektowania interesów poszczególnych państw wspólnoty.

Władza ustawodawcza w państwach federalnych składa się z dwóch izb. Dzięki dwuizbowej strukturze organów władzy gwarantowana jest reprezentacja interesów federacji jak i poszczególnych państw członkowskich. Izba Niższa w modelu federalnym jest wybierana w wyborach powszechnych bezpośrednich. Ilość miejsc w jej przypadku uzależniona jest od liczby ludności i jest wyrazem woli powszechnej. Izba Wyższa z kolei ma charakter federalny. Jednocześnie na uwagę zasługuje fakt, iż w krajach unitarnych najczęściej jej rola ogranicza się do rewizji Izby Niższej. Z kolei w federacjach Izba Wyższa odgrywa rolę najważniejszą, bowiem jest tak skonstruowana, aby odzwierciedlać interesy państw członkowskich. Ponadto Izba gwarantuje protekcję krajom i ich mieszkańcom przed nadużyciem środków i szkodliwym działaniem ze strony federacji w razie przekroczenia przez nią jej kompetencji jak też zapewnia ochronę mniejszych krajów mających pojedynczą reprezentację w Izbie Niższej. Na uwagę w tym kontekście zasługuje rozwiązanie federalizmu szwajcarskiego tworzącego dwuizbowość „symetryczną” czy „egalitarną” polegającą na przyznaniu obu izbom równej pozycji. Z reguły znaczenie drugiej izby w państwie federalnym zależy od następujących czynników<sup>85</sup>: trybu powołania, struktury wewnętrznej, legislatyw regionalnych bądź od wyborców poszczególnych państw czy też od zakresu zależności od egzekutyw regionalnych bądź od wyborców poszczególnych państw członkowskich, zakresu zależności od egzekutywy federalnej oraz stosunku do organów rozstrzygających spory kompetencyjne między federacją a

---

<sup>84</sup> R. Bowie, C.J. Friedrich, *Etudes sur federalisme*, Paris 1960, s.11.

<sup>85</sup> W. Suchecki, *op.cit.*, s. 274.

państwami regionalnymi. Ogólnie istnieją dwa typy Izby Wyższej: Senat albo Zgromadzenie<sup>86</sup>. Różnica między dwoma modelami ujawnia się w procedurze głosowania: w systemie Zgromadzenia, delegaci głosują zgodnie z instrukcjami rządów. Odwrotnie w Senacie, delegaci głosują zgodnie ze swoją wolą, nie są związani instrukcjami. Senat w Stanach Zjednoczonych, Rada Kantonów składa się z przedstawicieli wolnych w swoich opiniach i decyzjach. Z kolei Bundesrat składa się z przedstawicieli związanych instrukcjami swoich krajów czy rządów. Oprócz tego Izba Wyższa w krajach federalnych może być powoływana w wyborach bezpośrednich (USA) lub też pośrednio przez organy władzy państwowej, np. Austria, gdzie 63 członków Rady Związkowej (Bundesratu) wybieranych jest przez parlamenty krajów związkowych czy na przykładzie Bundesratu w Niemczech, który składa się z delegatów mianowanych i odwoływanych przez rządy krajowe. Podział mandatów w Izbie Wyższej w państwie federalnym może być dokonany na zasadzie równej reprezentacji niezależnie od wielkości terytorium, ludności czy potencjału gospodarczego i militarnego. Tego typu rozwiązanie stosuje Szwajcaria. Rada Kantonów składa się z 46 deputowanych, a każdy kanton wybiera dwóch przedstawicieli, a każdy półkanton jednego deputowanego. Jednakże w większości państw federalnych liczba mandatów w drugiej izbie jest różna dla poszczególnych państw członkowskich np. federalizm niemiecki zakłada, iż liczba głosów w Bundesracie zależy od liczby mieszkańców landu. Z kolei czas kadencji Izby Wyższej jest zróżnicowany w krajach członkowskich. Pomiędzy sześcioma latami w Senacie amerykańskim (co 2 lata odnawiana jest 1/3 składu izby), czterema w Szwajcarii (kadencja zależy od wewnętrznych przepisów kantonów) i Niemczech (zmiana składu delegacji występuje po wyborach do parlamentu krajowego). Warunki, jakie ma spełniać kandydat, są ustalone przez konstytucje albo prawo federalne. W Stanach Zjednoczonych są ustalone przez konstytucję i nie mogą być zmienione przez prawo federalne. Reprezentant powinien mieć więcej niż 30 lat, być obywatelem amerykańskim i co najmniej od dziewięciu lat zamieszkiwać w stanie, który chce reprezentować. W Niemczech według prawa federalnego obowiązuje wiek 25 lat, z kolei inne warunki precyzuje prawo krajów członkowskich. W Szwajcarii kandydaci

---

<sup>86</sup> R. Bowie, C. J. Friedrich, Etudes sur federalisme -premier part, Paris 1960, s.14.

muszą osiągnąć wiek minimum 20 lat. Co ciekawe, dawny zapis nie przyznawał praw wyborczych kobietom, które otrzymały je dopiero w 1971r.

Relacje między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą w państwach federalnych wprowadzają dwie możliwości: odpowiedzialność władzy wykonawczej przed legislaturą (Niemcy) i niezależność między dwoma władzami (USA i Szwajcaria). Charakterystyczną cechą systemu amerykańskiego i szwajcarskiego jest fakt, że rząd wybrany jest na określoną kadencję oraz nie może być obalony przez legislaturę. Bez wątpienia zapewnia to trwałość władzy ustawodawczej<sup>87</sup>.

W strukturze naczelných organów państwowych RFN występuje Rada Federalna (Bundesrat), która stanowi czynnik federalistyczny w systemie politycznym Niemiec. Bundesrat, stanowiąc reprezentację rządów krajów związkowych, jest równocześnie platformą uczestnictwa poszczególnych landów w ustawodawstwie i administracji federalnej. W skład Rady Federalnej wchodzi delegaci rządów krajowych, które ich mianują i odwołują. Liczba głosów przysługujących danemu krajowi uzależniona jest od liczby ludności. Kraje o ludności do 2 mln dysponują trzema głosami, od 2 mln do 6 mln czterema, zaś kraje liczące ponad 6 mln obywateli- pięcioma głosami. Uchwały Rady Federalnej i inne wydawane przez nią akty wiążą prawnie nie tylko kraje federacji, lecz całe państwo.

Poszczególne kraje mają obecnie następującą liczbę głosów<sup>88</sup>:

- Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Dolna Saksonia, Północna Nadrenia-Westfalia po 6 głosów;
- Hesja 5 głosów;
- Berlin, Brandenburgia, Nadrenia – Palatynat, Saksonia-Anhalt, Szlezwik-Holsztyn po 4 głosy;
- Turyngia, Brema, Hamburg, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saara po 3 głosy.

W skład Rady Federalnej mogą być powołani wyłącznie członkowie rządów krajów, które ich mianują i odwołują. Powoływanie tych członków rządów odbywa się na podstawie prawa krajowego. Z art.28 ust.1 Ustawy Zasadniczej wynika, że rząd kraju

<sup>87</sup> R. Bowie, C. J. Friedrich, Etudes sur federalisme..., s.25.

<sup>88</sup> S. Sulowski, K. A. Wojtaszczyk, op.cit., s.93.

jest wyłaniany przez większość parlamentarną i jest odpowiedzialny przed parlamentem krajowym. Z art.66 Ustawy Zasadniczej wynika zakaz łączenia funkcji członka rządu federalnego z członkostwem w Radzie Federalnej i z piastowaniem mandatu deputowanego w Parlamencie Federalnym. Rada Federalna ma określony zakres działania, który sprowadza się do jej współdziałania w następujących dziedzinach<sup>89</sup>:

- Stanowienia prawa w tym udział w zmianie konstytucji;
- Wykonywania władzy i administracji;
- Sądownictwa;
- Stanów Wyjątkowych.

Rada Federalna sama określa swą strukturę wewnętrzną. Organami Bundesratu są: Przewodniczący, Prezydium, Stała Rada Doradcza, sekretarze i komisje<sup>90</sup>. Przewodniczący wybierany jest na okres jednego roku, przy czym, stanowisko to powierza się kolejno premierom rządów poszczególnych krajów związkowych. Przewodniczący i jego trzech zastępcy tworzą Prezydium, które decyduje o wewnętrznych sprawach Bundesratu i organizuje pracę Rady Federalnej na rok. Na mocy art.57 ustawy zasadniczej przewodniczący Bundesratu zastępuje prezydenta federalnego, w razie zaś przeszkody w pełnieniu przez prezydenta obowiązków (lub przedwczesnego złożenia urzędu) pełni funkcję prezydenta do czasu wyborów, które muszą być ogłoszone w ciągu 30 dni<sup>91</sup>. Stała Rada Doradcza składa się z pełnomocników poszczególnych krajów przy władzach federalnych. W Bundesracie powoływane są komisje stałe i nadzwyczajne. Komisje stałe tworzone są na podstawie kryteriów resortowych. Spełniają rolę opiniodawczą, przygotowując merytoryczne teksty uchwał podejmowanych przez Bundesrat. Rada Federalna nie jest organem kadencyjnym, działa w sposób ciągły. Rocznie odbywa się około 15 posiedzeń Rady Federalnej. Bardziej istotną rolę w pracy Bundesratu odgrywają komisje parlamentarne. Rocznie odbywa się około 200 posiedzeń komisji i podkomisji, które są w znacznym stopniu płaszczyzną dialogu krajowych i federalnych administracji.

---

<sup>89</sup>S. Sulowski, K. A. Wojtaszczyk, op.cit., s.95.

<sup>90</sup>Ibidem,s.16.

<sup>91</sup>Ibidem,s.17.

Z kolei Rada Kantonów jest czynnikiem federalistycznym w systemie politycznym Szwajcarii. Składa się z 46 deputowanych; 20 kantonów wybiera po dwóch deputowanych, zaś imiennie wskazane w art. 150 ust. 2 Ustawy Zasadniczej kantony: Obwalden, Nidwalden, Bazylea-miasto, Bazylea-okręg, Appenzell-Ausserrhoden i Appenzell-Innerrhoden po jednym. Zasady wyboru Rady Kantonów określa ustawodawstwo danego kantonu. Członkowie Rady Kantonów nie mogą równocześnie wchodzić w skład żadnego innego organu.

Pierwiałkiem federalnym w systemie politycznych Austrii jest Rada Federalna, która w porównaniu z tego typu organami w państwach federalnych jest organem najmniej wpływowym i o najmniejszych kompetencjach konstytucyjnych. W skład Rady Federalnej wchodzi 63 deputowanych. Ogólna liczba deputowanych ustalana jest, co dziesięć lat po przeprowadzeniu spisu ludności. Wybór deputowanych do Rady Federalnej odbywa się na początku nowej kadencji parlamentu krajowego, który wyłania przedstawicieli. W związku z tym, iż kadencje upływają w różnych terminach, skład Rady Federalnej podlega ciągłej rotacji<sup>92</sup>. Art. ust.3 Ustawy Zasadniczej określa, iż trzy kraje o największej liczbie mieszkańców wybierają dwunastu przedstawicieli, a pozostałe kraje w odpowiedniej proporcji do liczby mieszkańców, z tym że każdemu z krajów przysługuje co najmniej trzyosobowa reprezentacja. Deputowanymi Rady Federalnej nie muszą być członkowie sejmów krajowych, ale nie ma zakazu wybierania do Rady Federalnej deputowanych z sejmów krajowych. Ponadto deputowani do Rady Federalnej posiadają immunitet parlamentarny. Organami Rady Federalnej są: Prezydent Rady, Wiceprezydenci, Sekretarze, Konferencja Prezydialna, komisje stałe i specjalne. Prezydent Rady Federalnej jest przewodniczącym izby, otwiera i kieruje przebiegiem obrad, reprezentuje izbę na zewnątrz, ustala porządek obrad, realizuje regulaminy i zapewnia ich realizację. Organem doradczym w składzie: prezydent, wiceprezydenci oraz przewodniczący frakcji- jest Konferencja Prezydialna, która zapewnia sprawny tok obrad izby. Rada Federalna zgodnie z art.24 Ustawy Zasadniczej jest organem ustawodawczym z Radą Narodową. Reprezentacja poszczególnych krajów nie jest równa, co stanowi

---

<sup>92</sup> P.Sarnecki, System konstytucyjny Austrii, Warszawa 1999, s.49.



odstępstwo od klasycznych rozwiązań w państwach federacyjnych<sup>93</sup>. W praktyce reprezentowanie wspólnego stanowiska krajów wobec federacji zostało przyznane naczelnikom krajowym. Naczelnik krajowy wybierany jest przez Landtag w odrębnym postępowaniu, natomiast pozostały skład rządów krajowych w oparciu o zasadę proporcjonalności. Naczelnik jest zarówno politycznie odpowiedzialny przed parlamentem krajowym jak i konstytucyjnie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Naczelnik krajowy odpowiedzialny jest za funkcjonowanie administracji lokalnej. Stoi również na czele Urzędu Rządu Krajowego, posiada kompetencje do podpisywania ustaw oraz zarządzania ich publikacji w krajowym „dzienniku ustaw”, a także reprezentacyjne w postaci obecności w obradach Rady Federalnej czy zawierania umów w imieniu krajów.

W ramach istniejących modeli struktury organizacyjnej konstytucja federalna kształtuje odpowiednią strukturę administracji państw członkowskich. W federacjach każdy kraj posiada własny i niezależny od federacji aparat państwowy, ma własną konstytucję oraz własny porządek prawny w dziedzinach nienależących do kompetencji federacji.

Ze względu na aparat powołany do realizacji swych kompetencji W. Suchecki wyróżnił<sup>94</sup> :

1. państwo federalne, które nie ma własnego aparatu administracyjnego, wykonanie swoich decyzji powierza państwom regionalnym np. Niemcy ;
2. państwo federalne posiadające własną administrację w zakresie należącym do jego kompetencji kieruje bezpośrednio administracją regionalną przez urzędników federalnych, np. USA, gdzie administracja federalna oddzielona jest od administracji poszczególnych stanów ;
3. system mieszany polega na tym, iż państwo federalne w pewnych dziedzinach posługuje się własnym aparatem urzędniczym, a w innych urzędnikami państw regionalnych, np. Austria i Szwajcaria.

Kolejnym wyznacznikiem państw federalnych w odróżnieniu od innych form związku państw jest ich podmiotowość prawno-międzynarodowa. W państwach

<sup>93</sup> E. Zwierzchowski, Rada Federalna Republiki Federalnej Niemiec [w:] Izby Drugie Parlamentu, Białystok 1996, s.70.

<sup>94</sup> W. Suchecki, op.cit., s. 243.

federalnych uprawnienia do prowadzenia polityki międzynarodowej są zagwarantowane dla federacji. W konsekwencji podmioty federacji posiadają ograniczone prawa utrzymywania stosunków międzypaństwowych, np. zgodnie z art. 56 ust.1 konstytucji Szwajcarii kantony mogą w zakresie ich kompetencji zawierać umowy międzynarodowe z zagranicą, pod warunkiem, że umowy nie są sprzeczne z interesami federacji. Kantony mają obowiązek powiadomienia federacji przed zawarciem umowy. Art. 56 ust. 3 dopuszcza możliwość utrzymywanie stosunków bezpośrednio z organami zagranicznymi niższego szczebla, w pozostałych przypadkach stosunki kantonów z zagranicą odbywają się za pośrednictwem federacji.

Rola federacji w polityce międzynarodowej w głównej mierze sprowadza się do<sup>95</sup> :

1. prowadzenia i utrzymywania relacji z krajami zagranicznymi i organizacjami międzynarodowymi,
2. nominacji dyplomatów i konsulów oraz przyjmowania delegacji zagranicznych w randze ambasadorów i konsulów zagranicznych,
3. ratyfikacji umów międzynarodowych i innych dokumentów dyplomatycznych rangi międzynarodowej,
4. zapewnienia wyższości traktów międzynarodowych w prawie federacji i krajów członkowskich.

Godny uwagi jest fakt, iż w omawianych europejskich systemach federalnych stanowisku prezydenta przypisane są atrybuty reprezentacyjne (z wyjątkiem Belgii, gdzie Król jest naczelnym zwierzchnikiem sił zbrojnych i sprawuje zwierzchnictwo nad polityką zagraniczną wyłączając uprawnienia w zakresie wspólnot i regionów). Szwajcarię w stosunkach zewnętrznych reprezentuje przewodniczący rządu federalnego (Prezydent Federacji)<sup>96</sup>.

We wszystkich omawianych systemach federalnych obie izby uczestniczą w przygotowaniach i promulgacji prawa. W Niemczech Rada Federalna posiada

<sup>95</sup> R. Bowie, Carl J. Friedrich, op.cit., s. 403.

<sup>96</sup> T. Goduń, M. Cygnarowski, S. Dudek, P. Iwaniszczuk (red.), Leksykon systemów politycznych, Warszawa 1999, s. 250.

ograniczone uprawnienia w zakresie ustawodawstwa. Art. 41 przyznaje Radzie Federalnej uprawnienia do występowania z inicjatywą ustawodawczą przed Radą Narodową na wniosek 1/3 członków Rady Federalnej lub jako uchwały całej izby<sup>97</sup>. Prawo wysunięcia projektu ustawodawczego przysługuje każdemu z członków izby, po uzyskaniu poparcia dwóch członków tej izby. Wniosek składany jest na ręce przewodniczącego izby, który ustala tryb pracy nad projektem. Radzie Federalnej przysługują również uprawnienia w zakresie kontroli parlamentarnej nad działalnością egzekutywy. Art.52 ust.1 określa prawo zapytań członków rządu, co do wszystkich kwestii z zakresu funkcji wykonawczej i żądania informacji o wszystkich sprawach. Z wnioskiem o uchwalenie sprzeciwu wobec uchwały ustawodawczej, co powoduje automatyczne jej zwrócenie Radzie Narodowej, może wystąpić każdy z członków Rady Federalnej. Dla ostatecznego zatwierdzenia uchwały wymagane są powtórne obrady Rady Narodowej i potwierdzenie pierwotnej uchwały lub sformułowanie nowej ustawy. Uchwalenie „powtórzenia” wymaga zwiększonej frekwencji, a mianowicie połowy deputowanych Rady Narodowej przy zwykłej większości głosów, zamiast ogólnej wymaganej 1/3 frekwencji. W momencie, gdy wymogi nie są spełnione ustawa nie jest skuteczna i nie może być promulgowana. Art.42 ust.5 Ustawy Zasadniczej wymienia sprawy, w których Rada Federalna sprzeciwu wносить nie może. Zagadnienia te dotyczą:

1. Regulaminu Rady Narodowej;
2. Samorozwiązania Rady Narodowej;
3. Ustawy budżetowej lub prowizorium budżetowego;
4. Rozporządzeń majątkiem federalnym;
5. Przejęcia lub przekształcenia majątkowej odpowiedzialności Federacji;
6. Zaciągnięcia lub przekształcenia długu federalnego;
7. Zatwierdzenia zamknięcia rachunków federalnych.

Ustawa Zasadnicza wprowadza również zakres spraw wymagających zgody Rady Federalnej. Konstytucja federalna przewiduje cztery tego rodzaju sytuacje<sup>98</sup>:

---

<sup>97</sup> E. Zwierzchowski, Rada Federalna Republiki Federalnej Niemiec [w:] Izby Drugie Parlamentu, Białystok 1996, s.77.

<sup>98</sup> Ibidem, s.83.

1. Ustalenie w federalnej tzw. ustawie, co do zasad, krótszego niż 6 miesięcy terminu wydawania do takich ustaw przez parlamenty krajowe, ustaw wykonawczych (wymagana jest obecność  $\frac{1}{3}$  deputowanych i zwykła większość głosów);
2. Zmiany konstytucyjne, dotyczące liczebności, składu i funkcji samej Rady Federalnej (obecność większości deputowanych z co najmniej 4 krajów federalnych i zwykła większość głosów);
3. Ustawy konstytucyjne lub postanowienia o randze konstytucyjnej w ustawach federalnych, ograniczające kompetencje krajów federalnych w zakresie funkcji ustawodawczej lub wykonawczej, ustalone w Konstytucji Federalnej (wymóg obecności  $\frac{1}{2}$  deputowanych i minimum  $\frac{2}{3}$  oddanych głosów);
4. Wyrażanie przez Radę Narodową przyzwolenia na zawieranie pewnych kategorii umów międzynarodowych.

$\frac{1}{3}$  deputowanych Rady Federalnej posiada również prawo przeprowadzenia referendum nad każdą, uchwaloną przez parlament zmianą konstytucyjną. Rada Federalna posiada również uprawnienia powoływania części składu Trybunału Konstytucyjnego, proponując Prezydentowi Federalnemu kandydatów na trzy stanowiska i jednego zastępcy.  $\frac{1}{3}$  deputowanych Rady Federalnej posiada również prawo zaskarżenia przed Trybunałem Konstytucyjnym ustawy federalnej pod zarzutem jej niekonstytucyjności.

W Austrii Rada Związkowa uczestniczy w procesie ustawodawczym. Posiada również inicjatywę ustawodawczą. Po przyjęciu przez Radę Narodową projekt ustawy przesyłany jest do Rady Związkowej, która może przyjąć projekt lub wnieść veto. Bundesrat posiada prawo weta zawieszającego, które może zostać przełamane ponowną uchwałą Parlamentu Związkowego. W niektórych kwestiach Rada Związkowa posiada prawo absolutnego weta. Sprzeciw Rady Związkowej prowadzi zazwyczaj do zwołania komisji mediacyjnej, w której wypracowany jest z reguły kompromis, następnie przedstawiany Bundestagowi i Bundesratowi. Projekt ustawy ponownie przyjęty przez Bundestag może być w okresie tygodnia ponownie oprotestowany przez Bundesrat. Wniesienie przez Bundesrat weta zmusza Bundestag do rozpatrzenia projektu ustawy po raz trzeci. Dla odrzucenia weta

wymagane jest, aby projekt ustawy był przyjęty przez Bundestag albo absolutną większością składu, jeśli veto było przyjęte przez Bundesrat większością głosów, albo większością 2/3 obecnych deputowanych, gdy w Bundesracie za vetem głosowało 2/3 jego członków. Jeżeli Bundesratowi przysługiwało prawo weta absolutnego, a postępowanie mediacyjne nie przyniosło zadowalającego rezultatu, projekt ustawy upada.

W federacjach oba poziomy władzy muszą brać udział w procesie zmiany konstytucji i wyrazić na nią zgodę. W omawianych krajach federalnych obowiązuje wymóg bezwzględnej większości dla wprowadzenia zmian konstytucji. W Niemczech zmiana konstytucji wymaga odpowiedniej ustawy przyjętej większością 2/3 głosów oddzielnie w Bundestagu i Bundesracie.

W Szwajcarii całościowa zmiana konstytucji może być dokonana w dwojaki sposób: poprzez sto tysięcy wyborców lub inicjatywę jednej z izb. Poparcie takiej propozycji przez drugą izbę związane jest w rozpoczęciem procedury parlamentarnej. W przeciwnym razie rozpisywane jest referendum, które dotyczy równocześnie inicjatywy obywateli. Następnie, jeśli większość obywateli zdecyduje, iż konstytucję należy zmienić, następuje skrócenie czasu trwania parlamentu i przeprowadzenie nowych wyborów do obu Rad, które miałyby się zająć całkowitą zmianą konstytucji. Przepisy konstytucyjne przewidują również częściową zmianę konstytucji. Inicjatywę w tej sprawie posiadałoby sto tysięcy wyborców. W odróżnieniu od procedury całkowitej zmiany konstytucji, w tym przypadku parlament nie ulegałby rozwiązaniu. Prawo inicjatywy przysługiwałoby również deputowanym obu izb, rządowi i kantonom. Według P. Sarneckiego powyższe rozwiązanie nie jest często praktykowane na rzecz instytucji „ustaw pilnych” potwierdzonej przez referendum.<sup>99</sup> Jednocześnie powyższy mechanizm zapewnia trwałość konstytucji federalnej i wpływa pozytywnie na świadomość Szwajcarów.

Z kolei w Belgii rząd składa wniosek o rewizję, co powoduje rozwiązanie parlamentu. Nowo wybrane izby przyjmują rewizję większością 2/3 głosów przy obecności 2/3 członków z każdej izby. W Austrii prawo przedłożenia zmiany przysługuje tym samym podmiotem jak w przypadku ustaw zwykłych. Poprawka

---

<sup>99</sup> P. Sarnecki, Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich, Warszawa-Kraków 2007, s. 329.

przechodzi postępowanie legislacyjne jak zwykła ustawa. Jest uchwalana 2/3 głosów w obecności ponad połowy deputowanych Rady Narodowej. Tylko częściowe zmiany do konstytucji mogą zostać poddane pod referendum fakultatywne na wniosek 1/3 deputowanych Rady Narodowej lub całej Rady Związkowej. Projekt ustawy jest uchwalany przez obie izby większością 2/3 głosów przy obecności ponad połowy członków izb i poddany referendum obligatoryjnie. Rada Związkowa uczestniczy w procedurze zmian Ustawy Zasadniczej przez rozpatrywanie projektu uchwalonego przez Parlament Federalny i wyrażenie zgody większością 2/3 konstytucyjnie oznaczonej liczby członków Rady Federalnej.

Kwestie związane z przyjęciem nowego kraju do federacji należą w omawianych systemach federalnych do przeszłości. W ramach ogólnego tematu niniejszej pracy warto zaznaczyć, iż Unia Europejska wprowadza kryteria przystąpienia do jej struktury. Nowo przyjęte kraje według traktatów o przystąpieniu podpisanych w Atenach 16 kwietnia 2003r. były zobowiązane do spełnienia trzech podstawowych kryteriów ustalonych przez Radę Europejską w Kopenhadze 22 czerwca 1993r. Po pierwsze kryterium polityczne: osiągnięcie w państwie kandydującym stabilności instytucji gwarantujących demokrację, zasady państwa prawa, poszanowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochrony mniejszości. Po drugie, kryterium ekonomiczne - istnienie trwałej gospodarki rynkowej, zdolność do przeciwstawienia się presji konkurencji oraz siłom rynkowym wewnątrz Unii. Po trzecie, zdolność do sprostania wymogom członkostwa, w tym gotowość do realizacji celów unii politycznej, gospodarczej i pieniężnej. Kraje kandydujące muszą zatem przyjąć całą podstawę prawa unijnego.

W kwestii polityki obronnej w praktyce we wszystkich omawianych systemach federalnych powierzono federacji odpowiedzialność za obronę federacji i państw członkowskich.

W zakresie wymiaru sprawiedliwości sędziowie federalni stosują przepisy federalne, zaś sędziowie państw członkowskich przepisy danego państwa członkowskiego. Charakterystyczną cechą konstytucji federalnej jest przyznanie

władzy Sądowni Najwyższemu prawa decydowania w konfliktach między federacją i państwami członkowskimi, rozstrzygania sporów kompetencyjnych między poszczególnymi organami federacji i jej państwami członkowskimi, między poszczególnymi państwami członkowskimi, czy obywatelami a organami federacji. W klasycznym modelu Stanów Zjednoczonych Ameryki równolegle z Sądem Najwyższym oraz sądami niższej instancji funkcjonuje na mocy poszczególnych konstytucji lokalnych sądownictwo stanowe na czele ze stanowymi sądami najwyższymi. Na uwagę zasługuje fakt, iż podział właściwości między sądownictwem federalnym, a stanowym odbywa się w opaciu o zasadę federalizmu. W tym sensie w razie niezgodności prawa stanowego z federalnym, normy konstytucji, ustawodawstwa federalnego czy zawartych przez federację umów międzynarodowych posiadały pierwszeństwo przed ustawodawstwem stanowym i wyłączność ich stosowania. Ponadto art. III, sec. 2 zastrzega sprawy „*ratione materiae*” czy „*ratione personae*” należące do sądownictwa federalnego<sup>100</sup>. Zaliczyć do nich można sprawy z zakresu prawa morskiego i marynarki wojennej jak również sprawy, w których stroną są ambasadorowie i konsulowie, spory między stanami, w których stroną są Stany Zjednoczone, spory między stanem a obywatelem innego stanu, spory między obywatelami różnych stanów, spory między obywatelami różnych stanów, spory między obywatelami tego samego stanu i dotyczące nadań nieruchomości przez inne stany, czy też spory między stanem a obywatelem amerykańskim a innym państwem lub obywatelem innego państwa<sup>101</sup>. W systemie sądownictwa federalnego działają także sądy dystryktowe jako sądy pierwszej instancji oraz sądy apelacyjne o charakterze odwoławczym. Apelacje od wyroków rozpatruje Sąd Najwyższy, który składa się obecnie z dziewięciu sędziów wybieranych dożywotnio. Równocześnie liczebność tego organu nie wynika z konstytucji, lecz z ustaw. Sąd Najwyższy może być sądem pierwszej instancji dla spraw zastrzeżonych w art. III, sec. 2 lub odwoławczym w pozostałych kwestiach. W odniesieniu do funkcji odwoławczej przewiduje się cztery procedury działania<sup>102</sup>:

1. tryb apelacyjny,

---

<sup>100</sup> P.Sarnecki, *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa-Kraków 2007, s.143.

<sup>101</sup> Ibidem, s.143.

<sup>102</sup> Ibidem, s.144.

2. tryb certiorari polegający na tym, iż od każdego wyroku sądu federalnego lub stanowego każda ze stron może zwrócić się do Sądu Najwyższego z prośbą o przyjęcie przez niego rozstrzygnięcia,
3. tryb certification- polegający na zwróceniu się do Sądu Najwyższego przez sąd apelacyjny lub sąd do spraw roszczeń wobec państwa, z prośbą o wyjaśnienie pewnych kwestii prawnych,
4. tryb mandamus - polegający na wnoszeniu zażaleń na nieprawidłowości postępowania innych sądów czy władz, gdy nieprawidłowości te ujawnia się w toku innego postępowania sądowego sądu federalnego i strona występuje do Sądu Najwyższego z prośbą o wydanie nakazu sądowego, powodującego korekturę takich działań.

Z kolei kadencja Związkowego Trybunału Konstytucyjnego w Niemczech trwa 12 lat. Trybunał posiada prawo uchylania ustaw sprzecznych z konstytucją, rozstrzygania sporów kompetencyjnych między naczelnymi organami federalnymi, rozstrzygania sporów konstytucyjnych dotyczących zgodności prawa krajowego z prawem federalnym. Sędziowie wchodzący w jego skład wybierani są w połowie przez Bundestag i Bundesrat.

W Austrii od początku republiki funkcjonuje specjalny organ w postaci Trybunału Konstytucyjnego, który przede wszystkim został uprawniony do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między federacją, a krajami. Ponadto Trybunał bada zgodność umów międzynarodowych z prawem, zgodność ustaw z konstytucją i aktów podstawowych z ustawami, zgodność z prawem wyboru prezydenta, ciał przedstawicielskich wszystkich poziomów federacji, rozstrzyganiem o utracie mandatu przez członka organu przedstawicielskiego i rozpatrywaniem protestów wyborczych.

W Szwajcarii w skład Trybunału Federalnego wchodzi 30 sędziów i 30 zastępców wybieranych przez parlament na sześcioletnią kadencję, przy zachowaniu parytetu językowego. Trybunał Arbitrażowy w Belgii składa się z 12 członków- 6 niderlandzko, 6 francuskojęzycznych. Trybunał rozpatruje sprawy kompetencyjne federacji, wspólnot, regionów i wynikających z naruszenia praw i wolności obywatelskich, orzeka o przekroczeniu uprawnień w przepisach ustaw lub dekrétów, a w przypadku



kolizji przepisów Trybunał winien się wypowiedzieć, który z nich powinien mieć zastosowanie.

Na uwagę zasługuje fakt, iż wyjątkowe rozwiązania pod względem struktury federalnej wprowadza państwo belgijskie. W związku z tym w niniejszej pracy wydawało mi się konieczne przedstawienie analizy rozwiązań zastosowanych na rzecz belgijskiego federalizmu, które nie mają do tej pory wzorca w innych systemach federalnych. Unikalny federalizm belgijski nazywany jest również asymetrycznym. Asymetryczny charakter federacji polega m.in. na tym, iż państwo zbudowane jest z regionów i wspólnot kulturowych, które nie pokrywają się z sobą ani terytorialnie, ani w zakresie swych zadań i kompetencji. I tak np. po stronie flamandzkiej Rada reprezentuje zarazem region jak i wspólnotę kulturową.

Podział językowy, kulturowy, religijny, a także gospodarczy kraju stał się bodźcem przemian ustrojowych, czego efektem jest współczesna federalna struktura Królestwa Belgii. Tutejszy federalizm rozwinął się również w wyniku reformy państwa belgijskiego, która stała się próbą zapobieżenia konfliktom etnicznym między dwoma wspólnotami: francusko-języcznymi Walonami i mówiącymi po niderlandzku Flamandami. Równocześnie ewolucja systemu belgijskiego miała na celu ograniczenie uprawnień władzy centralnej na rzecz regionów i wspólnot kulturowych oraz wkomponowanie w organy władzy centralnej reprezentacji językowej i kulturowej całej ludności Belgii<sup>103</sup>.

Ogromne znaczenie dla ewolucji systemu Belgii miała procedura dochodzenia do kompromisów w drodze uzgodnień i negocjacji tzw. paktów, które pozwalały na rozwiązywanie pojawiających się konfliktów, z zachowaniem, pokojowego charakteru i łagodnego przejścia do nowych form systemu politycznego<sup>104</sup>.

Pierwotnie obszar Belgii zamieszkały był przez Celtów oraz lud Belgów. Od I w. p.n.e. tereny znajdowały się we władaniu Rzymu. Od roku 486 obszar dzisiejszej Belgii stał się częścią państwa Franków. Po traktacie z Verdun w 843r. Belgia została podzielona między Francję i Niemcy. Część zachodnia zwana Flandrią weszła

---

<sup>103</sup> A.P. Frogner, J. Wódz (red.), System polityczny Belgii. Refleksja socjopolityczna, (w:) Oblicza decentralizmu, red. J. Iwanek, Katowice 1996, s. 76.

<sup>104</sup> Ibidem, s. 74.

w skład Francji, zaś wschodnia jako księstwo Brabancji wchodziła w skład Niemiec. W XV w. Belgia była częścią Burgundii, a następnie została przejęta przez Habsburgów. W 1799r. wybuchło powstanie antyaustriackie, w wyniku którego zostały utworzone Zjednoczone Stany Belgijskie. Powstanie zostało stłumione, a Belgia znalazła się we władzy Francji. Po Kongresie Wiedeńskim utworzono Królestwo Zjednoczonych Niderlandów obejmujące terytorium Belgii i Holandii. W 1830r. wybuchło powstanie przeciwko dominacji holenderskiej, którego główną przyczyną były sprzeczności interesów belgijskiego przemysłu i holenderskiego handlu. W wyniku rewolucji belgijskiej w październiku 1830r. zwołano Kongres Narodowy, który 18 listopada 1830r. ogłosił niepodległość Belgii.

Obecna struktura Belgii jest wynikiem długiej ewolucji państwa unitarnego na rzecz struktury federalnej. Belgia powstała w 1830r. jako monarchia konstytucyjna. Zgodnie z konstytucją z 7 lutego 1831r. Belgia była państwem unitarnym obejmującym swym obszarem dwa obszary lingwistyczne. Konstytucja pomijała problemy narodowościowe i etniczne. W takiej sytuacji od samego początku istnienia państwa dawały o sobie znać problemy współdziałania dwóch grup etnicznych: Walonów, mówiących po francusku i Flamandów, mówiących po niderlandzku<sup>105</sup>. Dominacja języka francuskiego i różnice ekonomiczne między rolniczą Flandrią i przemysłową Walonią spowodowały, iż Flandria nie mogła stanowić podstawy do rozwoju jakiegokolwiek ruchu politycznego. Dopiero zmieniająca się koniunktura gospodarcza Belgii i przewaga nowoczesnego przemysłu Flandrii umożliwiły zintensyfikowanie działań ruchu flamandzkiego na rzecz rewidykacji swoich spraw, uznania odrębności etnicznej oraz poszerzenia praw politycznych.

Pod koniec XIX w. wydano szereg ustaw, dzięki którym język niderlandzki stał się językiem urzędowym w organach prowincji i gmin, szkołach, sądownictwie, urzędach publicznych na terenie Flandrii. Od 1873r. obowiązywała ustawa językowa zobowiązująca sędziów, urzędników sądowych do używania języka niderlandzkiego na równi z francuskim, w 1878 i 1883 wydano ustawy regulujące stosowanie języka w administracji i szkolnictwie średnim<sup>106</sup>. W 1921r. uchwalono ustawę wprowadzającą

<sup>105</sup> A.P. Frogner, J. Wódz (red.), System polityczny Belgii..., s. 72.

<sup>106</sup> M. Domagała, Europejskie oblicza federalizmu - reforma ustrojowa Belgii, (w:) Oblicza decentralizmu, red. I. Iwanek, Katowice 1996, s. 177.

język niderlandzki w sprawach urzędowych we wszystkich prowincjach flamandzkich z wyjątkiem Brukseli, od 1932r. język niderlandzki obowiązywał w szkolnictwie, w 1935r. objęto nim sądownictwo, a w 1938 - wojsko. Jak zauważa M. Domagała podjęte inicjatywy stały się pierwotną koncepcją późniejszej struktury politycznej państwa<sup>107</sup>. Ogromny wpływ na przeobrażenie w kierunku federalizacji miały następujące daty:

**1970r.-** na mocy poprawki do konstytucji z 24 grudnia 1970r. wprowadzono trzy Wspólnoty (Flamandzką, Francuską i Niemieckojęzyczną) z ich kulturalną autonomią oraz trzy Regiony z autonomią społeczno-ekonomiczną. Ta ostatnia nie miała jeszcze wówczas większego znaczenia (z powodu nie przyznania regionom odpowiednich kompetencji)<sup>108</sup>. Autonomia kulturalna, znalazła swój wyraz w powołaniu do życia trzech Rad Wspólnot Kultury: Rady Kultury Niderlandzkiej, Rady Kultury Francuskiej i mającej ograniczone znaczenie Rady Kultury Niemieckiej. Do uprawnień Rady należało: zarządzanie sprawami kultury, oświaty, współpraca z zagranicą, ochrona języka, dziedzictwa kulturowego, działalność bibliotek, radia i telewizji. Na poziomie rządu federalnego wprowadzono pewne mechanizmy podziału władzy pomiędzy dwoma grupami językowymi, m.in. zasadę parytetu językowego gwarantującą właściwą reprezentację wspólnoty flamandzkiej i francuskiej. Procedury decyzyjne wymagały obecności przy głosowaniu większości z każdej grupy językowej. Równocześnie przyjęto tzw. system alarmowy, który pozwalał na reakcję konkretnej grupy językowej gdyby oceniła jakąś inicjatywę ustawodawczą jako godzącą w jej interesy. W tym przypadku deklaracja  $\frac{3}{4}$  członków tej grupy językowej w Izbie Reprezentantów powodowałaby zwrócenie projektu rządowi<sup>109</sup>. Ostateczną decyzję miał wtedy podejmować rząd centralny. Nowelizacja konstytucji przyznawała także wspólnotom uprawnienia wydawania dekretów z mocą obowiązującą na danym obszarze. Regulacje dotyczyły spraw z zakresu używania języka w administracji, oświacie oraz stosunkach między pracodawcami a pracownikami. Jak zaznaczył V.Philips nowelizacja konstytucji w 1970 r. miała w gruncie rzeczy charakter

<sup>107</sup> M. Domagała, Europejskie oblicza federalizmu..., s. 177.

<sup>108</sup> V.Philips, P. Vermeersch, Belgia: geneza i organizacja państwa federalnego, „Studia Europejskie”, 1998, nr 1, s. 79.

<sup>109</sup> T.Goduń, M. Cygnarowski, S. Dudek, P.lwaniszczuk, op.cit.,s. 41.

kulturowej decentralizacji<sup>110</sup>. Na tym etapie reformy nie powołano do życia specjalnych rządów Wspólnot, jak również Wspólnoty nie dysponowały oddzielnym aparatem administracyjnym.

**Lata 1980 i 1983-** w związku z nowelizacją konstytucji latem 1980r. wprowadzono region Walonii i region Flandrii jako oficjalne instytucje państwa. Wspólnota Francuska, Wspólnota Niemieckojęzyczna i Wspólnota Flamandzka zostały wyposażone w prawo do własnych parlamentów w postaci rad pochodzących z wyborów bezpośrednich oraz egzekutyw wykonawczych w formie rządów lokalnych. Sprawy należące do rządu regulowane były za pomocą dekretów rady. Wspólnota Flamandzka, Francuska jak i Region Flamandzki i Waloński posiadały osobowość prawną. We Flandrii powołano jedną radę i jedną władzę wykonawczą odpowiedzialne za Wspólnotę i Region Flamandzki. Walonia otrzymała dwie oddzielne rady. W celu rozwiązywania kolizji sporów kompetencyjnych powołano na mocy poprawek z 17-29 czerwca 1980r. Trybunał Arbitrażowy. W skład Trybunału wchodził sędziowie wyłonieni przez Króla na podstawie list wyłonionych przez Senat. Wprowadzona reforma oznaczała definitywne pożegnanie z unitarną strukturą państwa i była jednoznacznym opowiedzeniem się za polityką regionalizacji. Oprócz władzy centralnej powstały politycznie niezależne jednostki związkowe (Wspólnoty, Regiony), które otrzymały własne parlamenty (Rady) i własne rządy (Egzekutywy). Równocześnie kompetencje parlamentów regionalnych były większe od tych, które miały dawne Wspólnoty kulturowe, a oprócz tego dysponowały większymi środkami finansowymi. Tym samym Belgia otrzymała podstawowe struktury państwa federalnego, na których mogła oprzeć kolejne reformy z 1988 i 1993 r<sup>111</sup>.

**Rok 1988-** Bruksela uzyskała status trzeciego regionu (Stołeczny Brukselski). Stolica państwa belgijskiego utrzymała swoją dwujęzyczność, a w sensie instytucjonalnym stała się reprezentacją kultur: flamandzkiej i francuskiej. Ponadto, znaczna część kompetencji, w szczególności kompetencje związane z edukacją, polityką przemysłową, infrastrukturą, telekomunikacją, zostały przeniesione odpowiednio z

<sup>110</sup> V.Philips, P. Vermeersch op.cit., s. 79.

<sup>111</sup> Ibidem, s. 82.

rządu federalnego na Wspólnoty i Regiony

**1993r.-** na podstawie nowelizacji ustawy zasadniczej w Belgii wprowadzono federalną strukturę państwa. Tym samym Wspólnoty i Regiony zostały uznane za suwerenne składowe części federacji.

Obecnie Belgia jest państwem federalnym. Federalizm belgijski, jak zaznaczają A.P. Frogner i J. Wódz, zbudowany w drodze ewolucji, nie wykorzystuje żadnych schematycznych rozwiązań znanych z dotychczasowej praktyki tworzenia ustrojów federalnych<sup>112</sup>. Federację Królestwa Belgii stanowią: trzy wspólnoty (Wspólnota Flamandzka, Wspólnota Francuska i Wspólnota Niemieckojęzyczna) oraz trzy regiony: Region Waloński, Region Flamandzki i Region Brukselski. Belgia obejmuje jednocześnie cztery regiony lingwistyczne: region języka francuskiego, języka niderlandzkiego, dwujęzyczną Brukselę i region języka niemieckiego. Art.4 konstytucji zakłada możliwość zmiany granic czterech regionów językowych w drodze ustawy uchwalonej większością głosów każdej z grup językowych obydwu izb, pod warunkiem, że większość członków każdej grupy jest obecna, i że liczba głosów pozytywnych w obu grupach językowych stanowi łącznie dwie trzecie głosów oddanych<sup>113</sup>.

Federalna władza ustawodawcza należy do Izby Reprezentantów i Senatu. Izba Reprezentantów liczy 150 deputowanych wybieranych w wyborach powszechnych na 4 lata. Kompetencje władzy ustawodawczej obejmują właściwie wszystkie dziedziny, które dotyczą kraju jako całości. Z podziału kompetencji wynika ważniejsza rola Izby Reprezentantów niż Senatu<sup>114</sup>. Do wyłącznej kompetencji Izby Reprezentantów należy funkcja kontroli politycznej, która może głosować o votum nieufności wobec rządu jak również samodzielnie dokonuje uchwalenia budżetu. Jak zaznacza M. Domagała przewaga Senatu z kolei wynika z udzielonej funkcji mediacyjnej dotyczącej sytuacji konfliktowych w regionach i wspólnotach<sup>115</sup>. Poza tym od Senatu rozpoczyna się debata nad aktami mającymi rangę traktatów międzynarodowych.

<sup>112</sup> A.P. Frogner, J. Wódz, System polityczny Belgii. Refleksja socjopolityczna, (w:) Oblicza decentralizmu, red. J. Iwanek, Katowice 1996, s. 76.

<sup>113</sup> W. Skrzydło: Konstytucja Belgii. Wstęp i tłumaczenie, Warszawa 1996.

<sup>114</sup> A.P. Frogner, J. Wódz, op.cit., s. 76.

<sup>115</sup> M. Domagała, Europejskie oblicza federalizmu - reforma ustrojowa Belgii, (w:) Oblicza decentralizmu, red. J. Iwanek, Katowice 1996, s.184.

Senat liczy 71 senatorów wywodzących się z wyborów lub delegacji uwzględniającej parytet językowy na czteroletnią kadencję. Czterdziestu senatorów pochodzi z wyborów bezpośrednich (25 wybiera kolegium niderlandskojęzyczne i 15 francuskojęzyczne), 21 senatorów jest delegowanych z rad wspólnotowych, przy czym (10 z łona Wspólnoty francuskiej, 10 z Wspólnoty flamandzkiej, 1 ze składu Wspólnoty niemieckojęzycznej), 10 senatorów dokooptowanych przez dwie poprzednio wskazane części Senatu działające łącznie, 6 dokooptowanych senatorów musi pochodzić ze Wspólnoty flamandzkiej, a 4 ze Wspólnoty francuskiej, mandat ich trwa 4 lata. W skład Senatu wchodzi również dzieci Króla, a w przypadku ich braku książęta belgijscy gałęzi rodziny królewskiej, która jest upoważniona do następstwa tronu. Jednak nie bierze się ich pod uwagę w obliczaniu kworum w momencie głosowania. Obecnie obowiązuje zakaz łączenia mandatu deputowanego z członkostwem w Senacie oraz zakaz łączenia mandatu federalnego ze wspólnotowym i regionalnym.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje każdemu z trzech członków federalnej władzy ustawodawczej. Art. 75 konstytucji zaznacza, iż projekty ustaw zgłoszone obu izbom z inicjatywy Króla składane są w Izbie Reprezentantów i przekazywane następnie do Senatu. Z kolei projekty ustaw dotyczące zezwolenia na zawarcie umowy międzynarodowej, przedkładane z inicjatywy Króla, składane są w Senacie i przekazywane następnie Izbie Reprezentantów<sup>116</sup>.

Organem wykonawczym na poziomie federalnym jest rząd powołany na czteroletnią kadencję i odpowiedzialny przed Izbą Reprezentantów. Obecnie liczba członków rządu wynosi 15 ministrów. Powołania rządu dokonuje Król na wniosek Izby Reprezentantów. Dodatkowo istnieje instytucja konstruktywnego wotum nieufności. Izba Reprezentantów może uchwalić wniosek o wotum nieufności dla rządu, ale powinna w nim wskazać nowego premiera. Liczba członków gabinetu została zredukowana do 15 członków w 1993r. z zastrzeżeniem, iż musi liczyć tyle samo ministrów ze wspólnoty francuskiej i flamandzkiej. Rząd federalny posiada kompetencje wykonawcze typowe dla egzekutywy państwa federalnego (sprawy zagraniczne, wewnętrzne, obronne, finanse), a ponadto poszczególni ministrowie

---

<sup>116</sup> Konstytucja Belgii z 17 lutego 1994 (w :) [www.konstytucja.e-studio.biz.pl](http://www.konstytucja.e-studio.biz.pl).

zajmują się ważnymi sprawami polityki i gospodarki całego państwa w ramach kompetencji nieprzekraczających uprawnień legislacyjnych Izby Reprezentantów i Senatu działających na poziomie federalnym.

Art. 142 konstytucji powołuje Sąd Arbitrażowy, który składa się z 12 członków, 6 niderlandzko i 6 francuskojęzycznych, powoływanych przez Króla dożywotnio. Trybunał Arbitrażowy rozpatruje sprawy kompetencji federacji, wspólnot, regionów, orzeka w drodze wyroków<sup>117</sup> :

1. o konfliktach między ustawą, dekretem i normami
2. o naruszeniu artykułów przez ustawę, dekret lub normę
3. o naruszeniu przez ustawę, dekret lub normę

W systemie belgijskim zostały określone kompetencje członków federacji. Tak więc wszystko co, nie jest wyłączną kompetencją państwa lub gminy, należy do wspólnoty lub gminy. Na tej podstawie można wymienić kilka najważniejszych spraw wspólnoty<sup>118</sup> :

- a. problemy kulturalne
- b. edukacja
- c. badania naukowe
- d. sprawy językowe
- e. opieka nad instytucjami
- f. stosunki międzynarodowe w zakresie spraw im powierzonych

Regiony :

- g. gospodarka przestrzenna
- h. ochrona środowiska naturalnego i zasobów wodnych
- i. renowacja zasobów rolniczych
- j. polityka mieszkaniowa
- k. polityka rolna
- l. ograniczone sprawy gospodarki regionalnej

<sup>117</sup> Konstytucja Belgii z 17 lutego 1994 (w :) [www.konstytucja.e-studio.biz.pl](http://www.konstytucja.e-studio.biz.pl)

<sup>118</sup> A.P. Frogner, J. Wódz, op. cit., s. 77.

- m. polityka energetyczna
- n. polityka zatrudnienia
- o. roboty publiczne i transport

W federacji belgijskiej każda ze wspólnot i każdy region posiadają swą legislatywę (radę) i egzekutywę zwaną rządem. Powołane zostały następujące rady :

- i. Rada Wspólnoty Kulturowej Flamandzkiej
- ii. Rada Wspólnoty Kulturowej Francuskiej
- iii. Rada Wspólnoty Kulturowej Germańskiej
- iv. Rada Regionu Walonii
- v. Rada Regionu Stołecznego Brukseli

Stanowią one jednoizbowe parlamenty, a ich uprawnienia są zbliżone do kompetencji Izby Reprezentantów. Wszystkie rady i wspólnoty składają się z wybieranych bezpośrednio na okres pięciu lat przedstawicieli. Obowiązuje zasada, iż żadna z powołanych rad nie może być rozwiązana przed upływem kadencji. Dodatkowo Rada Wspólnoty Francuskiej, Rada Flamandzka i Rada Regionu Walonii posiadają prawo regulowania liczby swoich członków oraz ustalania okręgów wyborczych, czego pozbawione są Rada Regionu Brukseli i Rada Wspólnoty Germańskiej. Rady mogą wydawać dekrety. Rada Flamandzka liczy obecnie 124 członków (6 z nich pochodzi z grupy niderlandzkojęzycznej Rady Stołecznej Brukseli), Rada Regionu Walońskiego liczy 75 miejsc, Rada Wspólnoty Francuskiej ma 94 przedstawicieli (członkowie Rady Regionu Walońskiego wraz z 19 osobami z francuskojęzycznej grupy Rady Stołecznej Brukseli), Rada Wspólnoty Germańskiej liczy 25 członków wybranych w bezpośrednich wyborach, a Rada Regionu Stołeczno-Brukselskiego liczy 75 członków. Liczba członków rządu flamandzkiego nie może przekraczać 11 ministrów, rządu Wspólnoty Francuskiej – 4, rządu Wspólnoty Germańskiej nie może przekraczać 3 ministrów, Regionu Walońskiego – 7 oraz rząd regionu Stołecznego Brukselskiego to maksimum 3 ministrów. Rady powołują własne organy wykonawcze w postaci rządu wspólnoty lub rządu regionu i mogą być zmieniane tylko w



konsekwencji udzielenia konstruktywnego votum nieufności. Obecnie istnieje pięć organów wykonawczych poszczególnych regionów i wspólnot:

- Rząd Wspólnoty Kulturowej Flamandzkiej
- Rząd Wspólnoty Kulturowej Francuskiej
- Rząd Wspólnoty Kulturowej Germańskiej
- Rząd Regionu Walonii
- Rząd Regionu Stołecznego Brukselskiego

Konstytucja określa liczbę ministrów w każdym z rządów regionalnych z wyjątkiem trzech rządów: Flamandii, Francuskiej i Walonii, które mogą zgodnie z konstytucją w minimalny sposób modyfikować swój skład bez potrzeby rewizji konstytucji. Rząd ma prawo wystosować wniosek o votum zaufania do Rady, ta zaś może uchwalić votum nieufności wobec rządu lub jego członków.

Nowelizacja konstytucji z 1993r. stanowiła zakończenie długiego procesu ewolucji ustroju państwowego Belgii. Zmieniła ona ustrój państwa z unitarnego na federalny, stając się swego rodzaju wzorem rozwiązywania napięć i konfliktów na tle etnicznym. Równocześnie asymetryczny charakter systemu powoduje, iż federalna struktura Belgii należy do najbardziej skomplikowanych na świecie. W omawianym systemie granice Regionów nie pokrywają się ani z granicami Wspólnot, ani z granicami regionów językowych, np. Wspólnota Niemieckojęzyczna leży w Regionie Walońskim, a jej kompetencje w Regionie Brukselskim realizują Wspólnoty Francuska i Flamandzka. Tak więc, unikalny federalizm belgijski różni się od rozwiązań klasycznych i w dalszym ciągu ulega przeobrażeniom.

Podsumowując analiza federalizmu od strony strukturalno-organizacyjnej państw federalnych uwypukla charakterystyczne cechy modelu federalnego. Ponadto różnorodność państw federalnych potwierdza, iż federalizm przybiera różne formy. W tym sensie być może w przyszłości ukształtuje się w ramach Unii Europejskiej nowa jego forma, odpowiadająca potrzebom procesów integracji.

## **Rozdział II. Historia idei federacji europejskiej**

### **2.1. Prekursorzy idei europejskiej**

Idea federacji europejskiej jest mocno zakorzeniona w historii i kulturze europejskiej. Pierwsze federacje zwane amfiktioniami pojawiły się już w Grecji. Tales z Miletu (ok.620-540 p.n.e.), grecki filozof i matematyk, miał doradzać Jończykom utworzenie państwa związkowego<sup>119</sup>. Do największego znaczenia doszła amfiktionia delficka, skupiona wokół świątyni Apollina. Kierowała nią Rada, złożona z reprezentantów dwudziestu czterech państw-miast, które zachowując odrębność miały jednocześnie podporządkować się wspólnym ustaleniom związku. Każde państwo-miasto wysyłało do Rady dwóch deputowanych<sup>120</sup>. Rada odbywała regularnie spotkania dwa razy w roku. Ponadto w strukturze amfiktionii funkcjonowało Zgromadzenie Ogólne, które zbierało się w sytuacjach kryzysowych. Uogólniając, organizacja miała bardziej charakter religijny niż polityczny, a jej zasadnicza rola sprowadzała się do ochrony świątyni Appolina przeciwko niewiernym<sup>121</sup>. Ponadto federacja miała zapewniać arbitraż w konfliktach oraz podejmować wszystkie dostępne środki w celu uniknięcia wojny. W późniejszym okresie próby powołania takiej formy federacji podjęto w Atenach i Sparcie. Zagrożenie ze strony Persji doprowadziło do utworzenia w 478r. Ateńskiego Związku Morskiego. Na jego czele stała Rada Związkowa, złożona z przedstawicieli wszystkich państw-miast członkowskich, wspólnie utrzymująca i wykorzystująca flotę wojenną<sup>122</sup>. Z upływem czasu Związek Morski przekształcił się w hegemonię Aten. Brak woli przeniesienia zasad demokracji i społeczeństwa obywatelskiego na poziom federacji spowodowało ponowny upadek tej formy państwa. Jednocześnie należy zauważyć, iż głos Arystotelesa w tej sprawie jak i dyskusja nad przyczyną upadku tego związku państw stały się początkiem rozwoju idei federalizmu<sup>123</sup>.

Na uwagę w tym kontekście zasługuje fakt, iż z reguły żywot takich form federacji

<sup>119</sup> A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s.13.

<sup>120</sup> B. Voyenne, *Petite histoire de l'idée européenne*, Paris 1954, s.13.

<sup>121</sup> J. Hode, *L'idée de federation internationale dans l'histoire*, Paris 1921, s. 19.

<sup>122</sup> K. Łastawski, *op.cit.*, s.24.

<sup>123</sup> W. Bokajło, *op.cit.*, s.8.

był krótki. Przyczyny upadku pierwszych federacji tkwiły przede wszystkim w braku woli i umiejętności przeniesienia zasad demokracji i społeczeństwa obywatelskiego z poziomu polis na poziom ponadnarodowy, jak również z utrzymania hegemonii federacji głównie za pomocą siły militarnej i ekonomicznej. Wielostronny dorobek kultury greckiej rozwinął w późniejszym okresie starożytny Rzym. Dzięki „Pax Romana” z czasów Oktawiana Augusta ( 63 p.n.e. – 14 n.e.) po raz pierwszy Europa przez kilka wieków została zjednoczona pod wspólnym prawem od Atlantyku po Zatokę Perską. Należy równocześnie zaznaczyć, iż „Pax Romana” został narzucony siłą narodom i plemionom podbitym, a nie wynikał z ich dobrowolnego związku.

Z kolei w okresie średniowiecza podstawową bazę jednoczenia kontynentu stanowiła religia chrześcijańska i związana z nią organizacja duchowa w postaci Kościoła katolickiego i papieża. Jako pierwszy św. Augustyn, filozof i teolog, w dziele „O państwie Bożym” rozwinął utopijną koncepcję stworzenia chrześcijańskiego imperium pokojowego, pod zwierzchnictwem Kościoła, gdyż państwa ziemskie przemijają, a tylko państwo Boże może trwać wiecznie<sup>124</sup>. Próbę zjednoczenia chrześcijańskiej Europy podjął również na przełomie VIII i IX wieku król Franków Karol Wielki (742-814). Historycy oceniają, że jego imperium miało kształt podobny do obszaru państw „szóstki” z lat pięćdziesiątych naszego wieku<sup>125</sup>. Następnie Alighieri Dante (1265-1321), poeta włoski, w dziele „De monarchia” wypowiedział się również w sprawie pokoju. W traktacie politycznym określił plan państwa idealnego, powstałego poprzez połączenie wszystkich państw w monarchię światową<sup>126</sup>. Wzorcem ustrojowym projektu była monarchia rzymska z czasów Oktawiana Augusta - „PAX Romana”. Na czele monarchii miał stać cesarz rzymski <sup>127</sup>. Na przywódcę konfederacji europejskiej A.Dante upatrywał cesarza Henryka VII Luksemburskiego. Ostatecznie idea europejska głoszona przez A.Dantego upadła, a krytyczne poglądy poety wobec Rzymu zostały potępione przez papieża, a jego dzieło spalone. Na uwagę zasługuje również fakt, iż od IX do XIII wieku idea europejska ściśle związana była z władcami niemieckimi: cesarzami Ottonem I i Ottonem III. Cesarz niemiecki

---

<sup>124</sup> K. Łastawski, op.cit.,s.26.

<sup>125</sup> Ibidem,s.27.

<sup>126</sup> J. Hode, L’idée de federation internationale dans l’histoire, Paris 1921, s. 47.

<sup>127</sup> Ibidem, s. 47.

Otton I został koronowany na cesarza rzymskiego w 962r., w późniejszych wiekach noszącego miano Cesarza Rzymskiego Narodu Niemieckiego. W okresie średniowiecza z propozycją utworzenia federacji wystąpił także Pierre Dubois'a (1272-1341), adwokat, pisarz, doradca Filipa IV Pięknego. W dziele „De recuperatione terre sancte”, opublikowanym około 1305r. przedstawił projekt związku europejskiego. Według P.Dubois organizacja międzynarodowa, zrzeszająca niezależne i oparte na równym prawie republiki, miała zapewnić pokój na kontynencie europejskim. Związek posiadałby Zgromadzenie Przedstawicielskie. W przypadku konfliktu między podmiotami unii ostateczna jurysdykcja należała do papieża<sup>128</sup>. Jednocześnie projekt zakładał supremację Francji w związku.

O nowożytnych koncepcjach federalistycznych można mówić od czasów, gdy uniwersalne autorytety papieżstwa i cesarstwa chyliły się ku upadkowi, a koncepcje jedności Europy jednorodnej ustępowały miejsca koncepcjom zjednoczenia Europy zróżnicowanej. W czasach, gdy chrześcijaństwo stawało się coraz bardziej zróżnicowane, powstawały koncepcje poszukujące organizacyjnej formy rozwiązywania konfliktów międzypaństwowych na gruncie wspólnego, chrześcijańskiego systemu wartości, np.: „Nowej Europy” króla Czech Jerzego z Podiebradu czy księcia Maksymiliana Sully de Bethune. Ponadto w XV w. myśl europejska zdominowana była przez zagrożenie z Orientu. W tych warunkach król Czech Jerzy z Podiebradu (1420-1471) przy współpracy doradcy Antoine'a Mariniego, wystąpił w latach 1460-1462 z projektem federacji europejskiej. Dzieło Jerzego z Podiebradu pt. „Traktat Związku i Konfederacji” choć podobnie jak dzieło P. Dubois'a nie pozostawiło wielkiego wpływu na ówczesną politykę, to wpisało się w bogatą historię koncepcji federacji europejskiej<sup>129</sup>. W tym kontekście należy zauważyć, iż podstawowa różnica między projektem P. Dubois'a i króla Czech sprowadzała się do faktu, iż pierwszy projekt miał na celu wyprawę po zdobycie Ziemi Świętej, z kolei projekt Marini - Podiebrad zakładał obronę przed inwazją turecką. Poza tym projekt króla Czech rozwijał poprzednią koncepcję federacji międzynarodowej poprzez dokładny opis instytucji federalnych. Projekt przewidywał

<sup>128</sup> E. Bonnefous, *L'idée européenne et sa réalisation*, preface d'Andre Siegfried de l'Academie Francaise, Paris 1950, s.53.

<sup>129</sup> J. Hode, *L'idée de federation internationale dans l'histoire*, Paris 1921, s. 65.

zgromadzenie królów i książąt w celu zapewnienia pokoju na kontynencie europejskim i stawienie oporu zagrożeniu tureckiemu.<sup>130</sup> Jednocześnie federacja europejska miałaby mieć charakter antytureckiego związku chrześcijańskiego władców europejskich, lecz z pominięciem papieża i cesarza. Na czele związku miał stać jeden z władców - członków związku<sup>131</sup>. Król Czech przywódcę federacji upatrywał w osobie króla Francji Ludwika XI (1423-1483). W preambule projektu czytamy: „Istnieją rzeczy bardziej szlachetne na ziemi niż pokój między chrześcijanami i protekcyjne doktryny chrześcijańskie przeciwko niewiernym”<sup>132</sup>. W pierwszych dwóch artykułach kontrahenci paktu przysięgali sobie miłość i wierność oraz pomoc wzajemną w przypadku agresji<sup>133</sup>. Federacja miała gwarantować bezpieczeństwo sygnatariuszom paktu i obronę w przypadku ataku. Różnice między podmiotami związku miały być rozwiązywane drogą arbitrażu. W przypadku, gdy jedno z państw członkowskich zostałoby zaatakowane, federacja była zobowiązana do interwencji poprzez mediację i poddanie sprawy arbitrażowi. Wszyscy pozostali członkowie mieli obowiązek udzielić pomocy. Druga część projektu przedstawiała organa wykonawcze federacji. Organem podstawowym było Zgromadzenie federalne „Collegium”. Miało ono skupiać pełnomocników królów i książąt. Zgromadzenie posiadało władzę ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą. Głosowało za budżetem, podejmowało decyzje o wojnie i pokoju. Budżet federacji składał się z dziesięciny płaconej przez Kościół oraz dochodów uzyskanych z trzech dni w ciągu roku przez królów i ich poddanych. Zgromadzenie posiadało również kompetencje dotyczące Sądu Arbitrażu - ustalało procedurę, wybierało sędziów<sup>134</sup>. W tym kontekście należy zaznaczyć, iż przedstawiony projekt nie rozróżniał kompetencji między Zgromadzeniem a Sądem, gdyż Zgromadzenie korzystało również z prerogatyw sądowniczych. Nie wiadomo również czy projekt powoływał do życia republikę federacyjną, konfederację, czy związek? W traktacie znajdujemy ślady wszystkich form organizacji międzynarodowej, ale według kryterium współczesnych projekt nie spełniał kryteriów stawianych obecnie organizacji międzynarodowej.

<sup>130</sup> L. de Saint Lorette, *L’idée d’union federale europeenne*, Paris 1955 s.13.

<sup>131</sup> K. Łastawski, *op.cit.*, s.14.

<sup>132</sup> A. Elisha, Aristide Briand: *La paix mondiale et l’union europeenne*, Plon 1965 s.48.

<sup>133</sup> *Ibidem*, s.48.

<sup>134</sup> *Ibidem*, s.49.

Projekt zapewniał niewątpliwie niezależność członkom paktu i dawał im gwarancję integralności terytorialnej. Każde państwo pozostawało pod protekcją związku. Ponadto związek miał posiadać pieczęć, emblemat, urzędników i stolicę, którą na zasadzie rotacji tworzone co 5 lat w jednym krajów europejskich. W projekcie mowa była również o powołaniu armii europejskiej<sup>135</sup>. Decyzje w Zgromadzeniu zapadały większością głosów. Ponadto plan Marini - Podiebrad jako pierwszy uwzględniał prymat zasady narodowościowej w Zgromadzeniu oraz wyzwał się od wcześniejszych idei państwa światowego i od średniowiecznych tendencji uniwersalistycznych<sup>136</sup>. Pakt został przedstawiony ówczesny władcom europejskim. Kazimierz Jagiellończyk (1427-1492) podpisał traktat w Głogowie. Ostatecznie projekt upadł, gdyż niechęć papieża uniemożliwiła jego realizację.

Kolejna koncepcja związana była z Henrykiem IV (1553-1610) królem Francji, który przy współpracy swego ministra i doradcy księcia Maksymiliana Sully de Bethume (1560-1641) przedstawił ideę Stanów Zjednoczonych Europy w Wielkim Planie (Grand Dessein). W celu wyeliminowania wojny i regulowania konfliktów w duchu pacyficznym M. Sully domagał się powołania związku chrześcijańskiego Europy. Projekt miał być jednocześnie zbroją europejską w walce przeciwko zagrożeniu tureckiemu. M. Sully proponował podział Europy na piętnaście samodzielnych państw bez Rosji, gdyż większość jej terytorium i ludności znajdowała się na kontynencie azjatyckim. W skład związku wchodziło pięć monarchii dziedzicznych m.in. Francja, Hiszpania, Wielka Brytania, sześć monarchii wybieranych (m.in. : Polska, Dania), cztery republiki ( m.in. : Wenecja, Szwajcaria)<sup>137</sup>. Wielki Plan przewidywał oparcie europejskiego pokoju na zasadach tolerancji, równowagi sił i usankcjonowanej instytucji międzynarodowego arbitrażu. Zjednoczona Europa byłaby rządzona na wzór związku amfikiońskiego z czasów starożytnej Grecji przez Radę Generalną Europy albo Senat, w skład którego weszłoby sześćdziesiąt wykwalifikowanych przedstawicieli: po czterech z państw dużych, w tym Polski,

---

<sup>135</sup> E. Bonnefous, *L'idée européenne et sa réalisation*, preface d'Andre Siegfried de l'Academie Francaise, Paris 1950, s.53.

<sup>136</sup> A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s.14.

<sup>137</sup> J. Hode, *L'idée de federation internationale dans l'histoire*, Paris 1921, s. 75.

i dwóch z mniejszych<sup>138</sup>. Rada lub Senat funkcjonowałaby permanentnie z siedzibą w centrum Europy<sup>139</sup>. M. Sully proponował na siedzibę Metz, Nancy lub Kolonię. Dodatkowo przewidziano powołanie sześciu rad lokalnych zajmujących się sprawami drugiej rangi i będących w relacji z Senatem republiki<sup>140</sup>. Głównym celem związku byłby arbitraż w konfliktach, nieporozumieniach, sporach sądowych dotyczących religii, granic oraz zapewnienie wolności religijnej i handlowej<sup>141</sup>. Za jego zadanie uznano również utrzymywanie równowagi sił w Europie oraz rozpatrywanie pojawiających się sporów. Projekt przewidywał powołanie armii i floty europejskiej składającej się z kontynentów narodowych o następującym składzie: 270 000 żołnierzy piechoty, 50 000 kawalerii, 200 dział i 20 okrętów<sup>142</sup>. W planie pokojowym postulowano również:

- utworzenie związku europejskiego z równym traktowaniem wszystkich członków i akceptacji trzech wyznań europejskich: katolicyzmu, luteranizmu i kalwinizmu;
- stworzenie federacji europejskiej rozwijającej wolność handlu i zabezpieczającej przed zagrożeniem zewnętrznym;
- uporządkowanie spraw terytorialnych państw;
- zrównoważenie sił krajów europejskich i powołanie armii europejskiej z flotą morską zdolną do wojny przeciw niewiernym. Ustalono stan liczbowy i źródła finansowania armii;
- podział Europy na 15 samodzielnych państw: Anglia, Dania, Francja, Lombardia, Hiszpania, Szwecja, Węgry, Czechy, Rzesza Niemiecka, Rzeczypospolita i papieństwo, Konfederacja Helwecka, Niderlandy, Wenecja i projektowana Federacja Włoska;
- powierzenie Radzie Generalnej Europy utrzymania równowagi sił w Europie oraz rozpatrywania wszystkich spraw, m.in.: cywilnych, religijnych, politycznych i ekonomicznych.

<sup>138</sup> A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s.16.

<sup>139</sup> E. Bonnefous, *L'idée européenne et sa réalisation*, preface d'Andre Siegfried de l'Academie Francaise, Paris 1950, s.55.

<sup>140</sup> J. Hode, *L'idée de federation internationale dans l'histoire*, Paris 1921, s. 76.

<sup>141</sup> Ibidem, s. 78.

<sup>142</sup> K. Łastawski, *op.cit.*, s.33.

W Wielkim Planie można było doszukać się podobieństw do projektu P. Dubois'a, który dążył również do osłabienia wyższości rodu Habsburgów na rzecz równowagi europejskiej z korzyścią dla Francji<sup>143</sup>. W tym sensie Grand Dessein wyrażał ambicje polityczne francuskiej dynastii Burbonów. Nie miał jednak możliwości realizacji ze względu na starcie zbrojne między państwami. Ostatecznie pokój westfalski w 1648r., który przyznał Francji dominację na kontynencie europejskim osłabił dążenia do realizacji projektu. W późniejszym okresie plan został zmodernizowany przez filozofa i ekonomistę, opata Charles'a Irenee Castel de Saint – Pierre (1658-1743), który do czynników integrujących włączył rozwój handlu, a wraz z nim rozwój odpowiednich instytucji międzynarodowych rozstrzygających spory ekonomiczne między członkami federacji.

Analiza historii federacji europejskiej wskazuje, iż większość projektów związku europejskiego wywodziła się z idei politycznych, prawnych, sądowniczych francuskich. Sytuacja uległa zmianie wraz z publikacją pracy brytyjskiego współtwórcy religijnego ugrupowanie kwaków Williama Penna (1644-1718). Jego koncepcja federalistyczna została przedstawiona w eseju „An Essay Towards the Present and Future Peace of Europe by Establishment of an European Diet, Parliament or Estates” (O obecnym i przyszłym pokoju w Europie), w którym proponował powołanie organizacji paneuropejskiej z udziałem Rosji i Turcji. Esej składał się z dziewięciu tytułów. Pierwszy rozdział przedstawiał czynniki wywołujące wojny, a następny dział wskazywał na potrzebę znalezienia remedium na ten stan rzeczy<sup>144</sup>. W trzecim rozdziale była mowa o naturze suwerenności, która była powtórzeniem teorii J. Locka. Kolejne rozdziały przedstawiały projekt organizacji pacyfistycznej. Według Williama Penna narody europejskie powinny zrzec się jednej części swych praw naturalnych i wolności na rzecz protekcji ze strony organizacji międzynarodowej. Za konieczność uważał ustanowienie kontraktu powołującego federację europejską, która miałaby stanowić protekcję dla wszystkich narodów europejskich i bronić ich interesów. W zamian państwa powinny być poddać się arbitrażowi międzynarodowemu. Ponadto W. Penn proponował powołanie

---

<sup>143</sup> L. de Saint Lorette, *L'idée d'union federale europeenne*, Paris 1955 s.15.

<sup>144</sup> J. Hode, *L'idée de federation internationale dans l'histoire*, Paris 1921, s. 101.



Parlamentu ponadnarodowego, w którego skład weszliby wszyscy przedstawiciele europejscy. W sumie dziewięćdziesięciu przedstawicieli, dwunastu reprezentantów niemieckich, dziesięciu hiszpańskich, dziesięciu francuskich, czterech Polaków, w zależności od pozycji ekonomicznej i demograficznej poszczególnych krajów<sup>145</sup>. Zgromadzenie miało być arbitrem w konfliktach. W związku z tym parlament miał posiadać środki na działanie w celu respektowania swych decyzji. W rozdziale czwartym była mowa o technicznych stronach proponowanego projektu. Zgodnie z nim delegaci mieli zostać podzieleni proporcjonalnie według ważności państw wchodzących w skład związku, według kryterium demograficznego i ekonomicznego<sup>146</sup>. Dwa ostatnie rozdziały określały kwestie związane ze stroną techniczną obrad, m.in. stół obrad miał być okrągły i umiejscowiony pośrodku sali, tak aby pozwalało to delegatom na opuszczenie sali w tym samym momencie<sup>147</sup>. Oprócz tego przewodnictwo w obradach miało opierać się na zasadzie rotacji, a głosowanie poprzez tajny biuletyn w celu minimalizowania zagrożenia korupcją<sup>148</sup>. Ponadto według projektu debaty miały odbywać się w języku francuskim lub łacinie, a decyzje zapadałyby większością 2/3 głosów<sup>149</sup>. Zgromadzenie posiadałoby kompetencje ustawodawcze, wykonawcze i sędziowskie. Parlament miał rozpatrywać wszystkie sprawy nieuregulowane drogą dyplomatyczną i oferować arbitraż większością 3/4 głosów<sup>150</sup>. W strukturze związku przewidywano także powołanie rządu i Trybunału Sprawiedliwości<sup>151</sup>. Rolę rządu europejskiego miała spełniać specjalna komisja, złożona z pięciu senatorów. Projekt zakładał również powołanie armii europejskiej i działania na rzecz rozwoju handlu europejskiego.

---

<sup>145</sup> L. de Saint Lorette, *L'idée d'union federale europeenne*, Paris 1955 s.16.

<sup>146</sup> J. Hode, *L'idée de federation internationale dans l'histoire*, Paris 1921, s. 102.

<sup>147</sup> Ibidem, s. 103.

<sup>148</sup> Ibidem, s. 103.

<sup>149</sup> B. Voyenne, *Petite histoire de l'idée europeenne*, Paris 1954, s.84.

<sup>150</sup> E. Bonnefous, *L'idée europeenne et sa realisation*, preface d'Andre Siegfried de l'Academie Francaise, Paris 1950, s.56.

<sup>151</sup> K. Łastawski, *op.cit.*, s.34.

## 2.2. Koncepcja federacji europejskiej w XVIII i XIX wieku

Charles Irenee Castel de Saint-Pierre (1658-1743), opat, filozof przedstawił w 1728r. pt. „Projet de traite pour rendre la paix perpetuelle en Europe” (Projekt ustanowienia wiecznego pokoju). Projekt zakładał koncepcję tworzenia Zrzeszenia Europejskiego, którego idea opierała się podobnie jak Grand Dessein Henryka IV na wieczystym przymierzu monarchów<sup>152</sup>. W artykule pierwszym projektu znajdował się opis zasadniczych korzyści związanych z tworzeniem struktury federacyjnej. Druga część projektu zakładała proporcjonalny do dochodu państw członkowskich wkład do budżetu federacji.<sup>153</sup> Ponadto wpływy poszczególnych państw w związku miały zostać uzależnione od tych wkładów. Z kolei trzecia część dokumentu zakładała poddanie się wszystkich krajów członkowskich pod decyzję Parlamentu. W kolejnych dwóch rozdziałach była mowa o interwencji zbrojnej przeciw krajom występującym przeciwko związkowi jak również o możliwościach rewizji paktu<sup>154</sup>. Według Charles Irenee Castel de Saint-Pierre Zrzeszenie Europejskie oparte miało być na wieczystym przymierzu dwudziestu czterech władców europejskich, włączając Rosję. Głównym czynnikiem integrującym państwa miałyby być rozwój handlu i rozwój instytucji międzynarodowych. Przyjęto również, iż Zrzeszenie Europejskie miałoby zwoływać w określonych terminach Sejm Generalny (Kongres), w którym byłyby reprezentowane wszystkie państwa europejskie. Do zadań Kongresu należałoby rozwiązywanie wszelkich nieporozumień, spraw politycznych, militarnych, finansowych i konfliktów zagrażających pokojowi między krajami członkowskimi. Na stolicę federacji typowano Utrecht, gdzie funkcjonowałby na stałe Senat europejski. Rola tej instytucji sprowadzałaby się do arbitrażu między państwami związku i ewentualnie państwami niezrzeszonymi<sup>155</sup>. Jeżeli mediacja zostałaby odrzucona, Senat wydawałby wyrok tymczasowy zwykłą większością głosów, miesiąc później zapadałby wyrok ostateczny większością  $\frac{3}{4}$  głosów. Wobec państw nieprzestrzegających wyroku związek

<sup>152</sup> A. Marszałek, Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej, Łódź 1996, s.17.

<sup>153</sup> J. Hode, L’idee de federation internationale dans l’histoire, Paris 1921, s. 112.

<sup>154</sup> Ibidem, s. 119.

<sup>155</sup> L. de Saint Lorette, L’idee d’union federale europeenne, Paris 1955, s.17.

posiadałby prawo interwencji zbrojnej w celu uniknięcia wojny. W przypadku interwencji decyzje miały zapadać większością głosów. Ponadto Zgromadzenie powoływałoby najwyższego wodza<sup>156</sup>. Senat posiadałby również delegacje w miastach przygranicznych w celach rozwiązywania sporów granicznych<sup>157</sup>.

W 1796r. Immanuel Kant (1724-1804) przedstawił rozprawę „Projekt wiecznego pokoju”, w którym wskazał remedium na anarchię europejską w postaci przyszłych Stanów Zjednoczonych Europy. Jednocześnie I. Kant wypowiadał się za federacją państw europejskich, przy zachowaniu równości i godności członków. Związek miał być dobrowolnym zrzeszeniem państw i sprzymierzenia się z innymi, dla zabezpieczenia się przed nieuzasadnionymi roszczeniami ze strony innych państw<sup>158</sup>. I. Kant wypowiedział się także za koniecznością prawnego zakazu wojny i środków do niej prowadzących i tym samym za stopniową likwidacją stałych armii. Przewidział również możliwości rozwoju federacji poprzez przyłączanie kolejnych krajów. Umożliwiałoby to harmonizowanie interesów wewnątrz związku poprzez wprowadzenie wspólnych norm międzynarodowych. U podstaw projektu pokojowego leżały wyznawane przez autora idee „regulowanego rozumu”, rygorystyczny moralny i bezinteresowna dobra wola jako czynniki projektodawcze i jedynie zdolne na podstawie naukowego poglądu na świat tworzyć sprawiedliwe systemy prawa publicznego, mogącego zagwarantować pokojowe współżycie ludów<sup>159</sup>. Stany Zjednoczone Europy miałyby być dobrowolnym stowarzyszeniem państw, które umożliwi zachowanie pokoju i zharmonizowanie interesów wewnątrz związku.

Hasła zjednoczenia Europy wystąpiły również w programie politycznym Napoleona I Bonaparte (1769-1821), cesarza Francuzów w latach 1804 –1814, który prowadził misję zjednoczenia Europy pod przewodnictwem Francji. Pamiątnik Napoleona przedstawia projekt organizacji federacji europejskiej na wzór amfiklionii grackiej. We wspomnieniach czytamy:

*„Jedną z moich idei było powołanie związku narodów o podobnym położeniu*

---

<sup>156</sup> B. Voyenne, op.cit., s. 92.

<sup>157</sup> E. Bonnefous, L'idée européenne et sa réalisation, preface d'Andre Siegfried de l'Academie Francaise, Paris 1950, s. 58.

<sup>158</sup> K. Łastawski, op.cit.,s.36.

*geograficznym z terenów rozbitych lub rozczłonkowanych przez rewolucję* <sup>160</sup>.

Kolejne kampanie napoleońskie tworzyły rozwiązania organizacyjne kontynentu europejskiego. W krajach podbitych wprowadzano nowy system władzy oparty na kodeksie cywilnym oraz przyjmowano konstytucje wzorowane na francuskiej. Misję zjednoczenia kontynentu europejskiego mieli prowadzić Francuzi, a na czele federacji stałby cesarz Francuzów, który proponował utworzenie struktury europejskiej ze wspólną walutą, ujednoliconym systemem miar oraz wspólnym systemem prawnym. Te dążenia do dominacji i nacjonalizacji zrodziły sprzeciw wśród innych państw, zwłaszcza Prus. Choć podjęte przez Napoleona próby siłowego zjednoczenia kontynentu europejskiego skończyły się fiaskiem, to mimo wszystko francuskie rozwiązania ustrojowe wywarły długofalowy wpływ na prawo europejskie. Równocześnie zasadnicza różnica między koncepcją federacji europejskiej a rozwiązaniami napoleońskimi wynikała z faktu, że organizacja z epoki Napoleona I została narzucona podbitym narodom i stworzona na zasadzie dominacji.

Kolejna znacząca koncepcja została przedstawiona w 1814r. przez Clauda Henri de Saint-Simona (1760-1825) filozofa i myśliciela społecznego. Z pomocą A. Thierry opublikował pracę „De la reorganisation de la societe europeenne” (O reorganizacji społeczeństwa europejskiego), czyli o konieczności i sposobach zespolenia ludów Europy w jedno ciało polityczne z zachowaniem przez każdy z nich niezależności narodowej. Niniejszy dokument przedstawiał projekt federacji europejskiej. Początek przyszłej unii upatrywano w związku francusko-angielskim. W związku z tym zwrócono się z apelem do parlamentów francuskiego i angielskiego o utworzenie jednego parlamentu, gdyż uważano, iż związek tych dwóch państw może samodzielnie zorganizować państwo europejskie<sup>161</sup>. Pokojowy charakter tej federacji miały zapewnić nowe zasady ustrojowe - nad każdym narodem władzę miał sprawować nie władca, lecz rząd parlamentarny, uznający supremację Parlamentu Europejskiego. Wystąpiono również o powołanie trybunału arbitrażu międzynarodowego. W skład Parlamentu Europejskiego weszłoby dwustu czterdziestu członków, tak aby każdy milion ludzi reprezentowało czterech

<sup>160</sup> J. Hode, L'idée de federation internationale dans l'histoire, Paris 1921, s. 203.

<sup>161</sup> Ibidem, s. 188.

przygotowanych przedstawicieli grup zawodowych: kupców, uczonych, administratorów i sędziów. Deputowani byliby mianowani na 10 lat<sup>162</sup>. Parlament miał być dwuizbowy, złożony z Izby Deputowanych i Izby Parów. Miał obradować pod przewodnictwem Króla. Izba Parów nominowana miała być przez Króla spośród osób dysponujących odpowiednimi środkami finansowymi z wyjątkiem dwudziestu pięciu członków dodatkowo wybranych wśród osób lub ich potomków, szczególnie zasłużonych<sup>163</sup>. Do kompetencji Parlamentu Europejskiego należałyby sprawy: oświaty, sztuki, prawodawstwa, administracji, przemysłu i kodeks moralny społeczeństwa i jego instytucji. Ponadto parlamentarzyści mieli decydować o wszystkich żywotnych dla wspólnoty sprawach, jak również dbać o poszanowanie praw narodów i grup społecznych do decydowania o swoim losie. Parlament rozstrzygałby wszystkie sprawy związane z suwerennością jak również był odpowiedzialny za losy społeczeństwa europejskiego<sup>164</sup>. Na uwagę zasługuje fakt, iż omawiany projekt jako pierwszy oparł reżim europejski na systemie reprezentacji i władzy autonomicznej. Z drugiej strony utopijna wiara w etyczność elity intelektualno-politycznej stanowiła o teoretycznej niedoskonałości projektu Saint-Simona. Ponadto o niemożliwości zaakceptowania przez ówczesne elity tego projektu zadecydowało ograniczenie suwerenności państwa narodowego przez Parlament Europejski.

W dniu 26 kwietnia 1815r. car Rosji Aleksander I, cesarz Austrii i król Prus zawarli Świąte Przymierze, które stało się próbą stworzenia stałej federacji państw europejskich. Do Świątego Przymierza zaproszono wszystkie kraje europejskiej z wyjątkiem Turcji. Sygnatariusze paktu zobowiązali się do kierowania się w polityce zagranicznej i wewnętrznej zasadami religii chrześcijańskiej i sprawiedliwości, a także walki z liberalizmem i ruchami rewolucyjnymi w ramach porządku ustalonego na Kongresie Wiedeńskim. Przeciwno Świątemu Przymierzowi wystąpili działacze republikańscy, młodoeuropejscy i socjalistyczni, przedstawiając kolejną ideę federacji europejskiej. Celem ich działań było powołanie federacji, która opierałaby się na traktacie podpisanym za pośrednictwem kongresów narodowych<sup>165</sup>. Do czołowych

<sup>162</sup> J. Hode, *L'idée de federation internationale dans l'histoire*, Paris 1921, s. 194.

<sup>163</sup> Ibidem, s. 194.

<sup>164</sup> Ibidem, s. 193.

<sup>165</sup> P. Mioche, *De l'idée européenne à l'Europe XIX i XX siècle*, Paris 1997, s.12.

działaczy tego ruchu należeli: pisarz i prawnik Giuseppe Mazini (1805-1872) oraz pisarz i polityk francuski Victor Hugo (1802-1885). W dniu 15 kwietnia 1834r. Mazini założył w Berlinie tajną organizację Młoda Europa (Mouvement Jeunes Europe), która stanowiła próbę stworzenia federacji europejskiej. Młodzi Niemcy, Polacy, Włosi podpisali deklarację współpracy podczas kongresu. Występowali przeciwko monarchii i opowiadali się za demokracją. Mimo iż Młoda Europa G. Mazziniego nie uzyskała szerszego rozgłosu poza zasięgiem narodowym to wpłynęła na utrwalenie świadomości europejskiej.

Następnie Victor Hugo (1802-1885) na Kongresie Przyjaciół w Paryżu w 1849r. wzywał do sfederalizowania Europy i stworzenia Stanów Zjednoczonych Europy. Wygłosił płomienną mowę, w której przewidział, iż „przyjdzie dzień, kiedy państwa połączą się i stworzą braterstwo europejskie. Nie będą istnieć inne pola bitew niż rynki otwierające się na handel i umysły na idee. W tym dniu, który przyjdzie, bomby zostaną zastąpione głosowaniem, wyborami, arbitrażem suwerennego Senatu europejskiego. W tym dniu, dwa bloki tj. Stany Zjednoczone Ameryki i Stany Zjednoczone Europy, będą stać naprzeciwko siebie, podadzą sobie ręce i wymieniać będą między sobą produkty handlu i przemysłu, swojej sztuki i nauki”<sup>166</sup>. Według V. Hugo Paryż miał być stolicą proponowanych Stanów Zjednoczonych Europy, kontynuując w ten sposób dziedzictwo Grecji i Rzymu. Tym samym Francja miała odgrywać główną rolę w budowie federacji europejskiej.

W kontekście opisanych projektów na uwagę zasługuje fakt, iż w XVIII w. wzmacniała się w Europie rola państw narodowych. Rewolucja francuska 1789-1793 oraz kampanie napoleońskie upowszechniły hasła wolności i braterstwa narodów europejskich. Hasła federacyjne zaczęły rozpowszechniać stowarzyszenia i ruchy polityczne. Ponadto idee francuskie zaczęły rozpowszechniać się dzięki kontaktom kulturowym po całej Europie. Przemysł i ekspansja kolonialna zmieniły również sytuację ekonomiczną i geograficzną. Ogromny wpływ na dyskusję europejską miał również federalizm amerykański.

W 1867r. odbył się w Genewie Międzynarodowy Kongres Pokoju z udziałem

<sup>166</sup> V. Hugo: „Ouvres completes. Actes et paroles, Paris 1882 [w:] Philippe Mioche, De l’idée européenne a l’Europe XIX i XX siècle, Paris 1997.

działaczy Międzynarodowego Stowarzyszenie Robotników. Podczas kongresu zdecydowano o powołaniu Ligi dla pokoju i wolności kierowanej przez Giuseppe Garibaldiego. Organem prasowym miał być dwujęzyczny periodyk (niemiecko-francuski) „Les Etats Unis d'Europe” („Stany Zjednoczone Europy”) promujący idee zjednoczenia Europy i powołania Stanów Zjednoczonych Europy w imię pokoju i sprawiedliwości społecznej<sup>167</sup>. Z kolei celem Ligi miało być ustanowienie konstytucji europejskiej, wzorowanej na modelu Stanów Zjednoczonych Ameryki czy kantonów szwajcarskich.

Następnie Kongres politologiczny w 1900r. w Genewie, opracował status europejski. Otwierając kongres, Emile Boutmy z nadzieją zapowiedział rychły dzień Stanów Zjednoczonych Europy. Podczas kongresu adwokat Gaston Isambert przedstawił również projekt organizacji konfederacji europejskiej, w skład której weszłoby dziewiętnaście państw. Celem projektu było stworzenie imperium europejskiego. W projekcie mowa była o powołaniu Rady Ustawodawczej złożonej z dwóch izb, rządu i sądu europejskiego<sup>168</sup>.

W 1863r. Pierre Joseph Proudhon (1809-1865), socjalista francuski opublikował pracę „Du principe federatif”. Dla P.J. Proudhona alternatywą kapitalizmu był uniwersalny federalizm. P.J. Proudhon pisał, że niemożliwe jest stworzenie federacji na terenach unitarnych, co wiązało się z odebraniem suwerenności państwom europejskim. W zamian możliwe było powołanie paktu ekonomicznego czy konfederacji. Z punktu politycznego konfederacja państw zakładała możliwość ochrony integralności granic, z punktu ekonomicznego stwarzała szansę ochrony przemysłu i handlu. W późniejszym okresie P.J. Proudhon zmodyfikował stanowisko w tej kwestii. Mianowicie, miały powstać konfederacje zamiast konfederacji państw narodowych, w postaci luźno sfederowanych gmin, które współpracowałyby ze sobą<sup>169</sup>. Tym samym proponował przesunięcie uprawnień państwa na szczebel gmin. Jednocześnie opowiadał się przeciwko hierarchii i centralizacji. Federacja międzynarodowa według P.J. Proudhona miała zapewnić ochronę i bezpieczeństwo, rozwój jej członków, umożliwić współpracę harmonijną

<sup>167</sup> K. Łastawski, op.cit., s.51.

<sup>168</sup> L. de Saint Lorette, L'idée d'union federale europeenne, Paris 1955, s.54.

<sup>169</sup> A.Marszałek, Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej, Łódź 1996, s.23.

między narodami, wykonanie prac publicznych i organizację serwisu publicznego. Federacja miała być osiągnięta szczeblami. Jednostka, rodzina, komuna, region i ostatni stopień - państwo<sup>170</sup>. Federacja była reakcją przeciw hegemonii, państwu despotycznemu czy też centralizacji. P.J. Proudhon obawiał się odnowienia nacjonalizmu, który może zrodzić szowinizm. W związku z tym nakłaniał do angażowania narodu niemieckiego w tendencje unitarne. Europa P.J. Proudhona składała się z trzech wielkich sił zdecentralizowanych: Francji, Anglii, Rosji i kilku mniejszych państw takich jak: Belgia, Holandia, Luksemburg itp.<sup>171</sup>.

Na przełomie XIX i XX wieku powstały również koncepcje integracji Europy, które różniły się od koncepcji głoszonych w innych krajach europejskich. Były to koncepcje o wyraźnym zabarwieniu nacjonalistycznym. W przeciwieństwie do innych idei, przesłanką niemieckich koncepcji był nie aspekt defensywny i obronny przed zagrożeniem zewnętrznym, lecz aspekt ofensywny, ekspansjonistyczny. Wśród tych koncepcji szczególny rozgłos uzyskała koncepcja Mitteleuropy Friedricha Naumana (1860-1919). Doktryna głosiła konieczność stworzenia zdominowanej przez Niemcy federacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Zasadniczym trzonem Mitteleuropy miały być Niemcy powiązane z Austro - Węgrami.

---

<sup>170</sup> A. Elisha, Aristide Briand : La paix mondiale et l'union europeenne, Grosly 2003 , s.67.

<sup>171</sup> Ibidem, str.71



### 2.3. Myśl europejska w okresie międzywojennym

W 1914r. ukazała się praca „L'esprit europeen” Louisa Dumont-Wildena. Tematem głównym tej publikacji było powołanie związku ludu europejskiego. W kontekście tworzenia federacji autor stwierdził, iż możliwe było przezwyciężenie sentymentów narodowych dzięki pragnieniu wspólnego życia i chęci kontynuowania dziedzictwa przeszłości<sup>172</sup>. Jednocześnie dodał, iż sentyment europejski pojawi się w formie powszechnej, kiedy Europa będzie rządzona przez rasę żółtą albo islam, albo nowe narody powstałe poza kontynentem europejskim<sup>173</sup>.

W 1922r. na scenie politycznej pojawił się Richard Coudenhove Kalergi (1894-1972). W artykule pt. „Paneuropa-ein Vorschlag”, zamieszczony w berlińskim „Vossischen Zeitung” zapowiedział powołanie wielkiej rodziny europejskiej w postaci organizacji paneuropejskiej. Ponadto namawiał parlamenty narodowe do zgody na zrzeczenie się suwerenności potrzebnej na kontynuowanie procesu zjednoczenia. Zwołanie konferencji paneuropejskiej miało być pierwszym etapem tej ewolucji. Kwestie terytorialne powinny być wyłączone z tej debaty. Drugi etap to traktat arbitrażu i gwarancji między demokratycznymi państwami europejskimi. Trzeci etap to powołanie unii celnej, która pozwoliłaby na stworzenie bloku ekonomicznego homogenicznego i konstytucji paneuropejskiej. Utworzenie Stanów Zjednoczonych Europy na modelu Stanów Zjednoczonych ukoronowałaby wysiłki paneuropejskie. Umocniłoby to pozycję Europy, która prezentowałaby się jako jednolity blok w porównaniu do innych kontynentów i sił światowych. W 1923r. R. Coudenhove Kalergi przedstawił wizję zjednoczenia Europy w książce „Paneuropa”. Autor zapowiadał powołanie we wszystkich krajach europejskich ruchu i organizacji pod nazwą Unia Paneuropejska, której celem byłoby stworzenie Stanów Zjednoczonych Europy. Znakiem organizacji miałby być czerwony krzyż na złotym słońcu, symbol ludzkości i rozumu. Unią Paneuropejską miałaby kierować Rada Naczelna, a ciałem wykonawczym Rady byłoby Biuro Centralne, mieszczące się w wiedeńskim Hofburgu. Według autora, państwa na świecie można było podzielić na kilka grup, w zależności

<sup>172</sup> L. Dumont-Wilden, *L'esprit europeen*, [w:] P. Mioche, *De l'idée européenne à l'Europe XIX i XX siècle*, Paris 1997.

<sup>173</sup> *Ibidem*, s.34.

od ich poziomu i charakteru kultury, cywilizacji i rozwoju gospodarczego. Do pierwszej grupy zaliczył państwa Europy (bez Rosji i Wielkiej Brytanii), do drugiej - Wielką Brytanię z jej dominiami, do trzeciej - kraje Ameryki Północnej, do czwartej - Rosję<sup>174</sup>. Stany Zjednoczone Europy miały zapewnić członkom federacji równe prawa, bezpieczeństwo i samodzielność administracyjną, a przede wszystkim zapewnić współpracę i wyeliminować wojnę na kontynencie europejskim. Z memoriału „Organizacja świata a Paneuropa” z 1926r. wynika, iż organizacja w pierwszym etapie skoncentrowałaby się na współpracy gospodarczej, rozstrzyganiu spornych problemów w sposób pokojowy i regulowaniu praw mniejszości narodowych. Aby zlikwidować konflikt słowiańsko-germański należało, według przewodniczącego Paneuropy, dokonać korekty granic ustanowionych po I wojnie światowej. W drugim etapie należałoby nawiązać ścisłe kontakty z Imperium Brytyjskim, podjąć współpracę gospodarczą z Rosją i przystąpić do współpracy z Unią Panamerykańską. Według Richarda Coudenhove-Kalergi główną instytucją federacji miałyby być Parlament wzorowany na amerykańskim modelu, składający się z Izby Narodów, do której byłby wybierany w głosowaniu powszechnym jeden przedstawiciel na jeden milion obywateli danego państwa oraz Izby Państw, do której każde państwo wydelegowałoby jednego przedstawiciela. Negatywną stroną doktryny był pogląd, iż największy wpływ na całość życia gospodarczego w zjednoczonej Europie miałyby Niemcy. Autor wielokrotnie wypowiadając się na temat sporów granicznych polsko-niemieckich - szczególnie korzystnego dla Niemiec stanowiska wobec „korytarza gdańskiego” - zawsze stał po stronie Niemiec, co w konsekwencji stało się przyczyną nikłego poparcia dla polskiej sekcji Unii Paneuropejskiej i przyczyną napięć między nim, a przedstawicielami Polski. Językiem urzędowym federacji europejskiej miałyby być angielski przy zachowaniu i poszanowaniu wszystkich języków narodowych. Istotną rolę w tworzeniu Stanów Zjednoczonych Europy mieli odegrać Żydzi, naród cechujący się dążnością do pełnego humanistycznego uniwersalizmu<sup>175</sup>. Według tego projektu realizacja Paneuropy powinna następować etapami<sup>176</sup>: pierwszym krokiem miałoby być zwołanie

<sup>174</sup> L. Dumont-Wilden, *L'esprit europeen...*, s.74.

<sup>175</sup> K. Łastawski, *op.cit.*, s.75.

<sup>176</sup> *Ibidem*, s.76.

konfederacji paneuropejskiej, drugim zawarcie umów między członkami federacji o wzajemnym poszanowaniu granic i poddaniu wszelkich sporów pod rozstrzygnięcie sądu rozjemczego, następnie utworzenie paneuropejskiej unii celnej i wspólnego obszaru gospodarczego, a w konsekwencji utworzenie Stanów Zjednoczonych Europy na wzór Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. W nawiązaniu do tworzenia federacji europejskiej w 1926r. R.Coudenhove-Kalergi wystąpił z propozycją reorganizacji Ligi Narodów w organizację ogólnoswiatową. Liga miała stanowić międzynarodową federację państw z siedzibą w Genewie. W skład Ligi miałyby wchodzić trzy organizacje ponadnarodowe: Związek Państw Imperium Brytyjskiego, Związek Narodów Rosji, Unia Panamerykańska. Następnymi federacjami miałyby być Federacja Państw Wschodniej Azji z Chinami i Japonią, piątą - Unia Paneuropejska, która skupiałaby dwadzieścia sześć państw zachodniej i środkowej Europy. Ogólnoswiatowe Stowarzyszenie Federacji miało rozwiązywać spory między państwami i odpowiadać za plany rozbrojeniowe. Ponadto powołanie organizacji paneuropejskiej przyniosłoby następujące korzyści:

- państwa europejskie nie musiały się obawiać nowej wojny europejskiej;
- członkowie unii mogli pozostać neutralni w konflikcie światowym;
- państwa członkowskie były chronione przed inwazją rosyjską;
- organizacja paneuropejska pozwoliłaby na skuteczniejszą konkurencję z przemysłem amerykańskim i angielskim, rosyjskim, chińskim czy japońskim.

Paneuropa miała stanowić również gwarancję dla Francji i Belgii przeciwko wojnie z państwem niemieckim w ramach rewanżu i rewizji granic ustanowionych ładem wersalskim. Poza tym organizacja paneuropejska obejmująca terytoria od Hiszpanii do Polski, miała stać się imperium zgody i wolności. W szczytowym okresie rozwoju ruch paneuropejski skupił znane osobistości kontynentu takie jak: Konrad Adenauer, Eduard Benes, Eduard Daladier, Albert Einstein, Zygmunt Freud, Richard Strauss, Winston Churchill, Tomas Masaryk i wiele innych <sup>177</sup>.

W 1925r. Edouard Herriot (1872-1957) francuski minister spraw zagranicznych wystąpił na forum Ligi Narodów z ideą Stanów Zjednoczonych Europy. Główną rolę w tworzeniu tego związku przypisywał Francji i Niemcom. Proponował tworzenie

---

<sup>177</sup> K. Łastawski, op.cit., s.62.

regionalnych ugrupowań oraz likwidację barier celnych. W dniu 25 stycznia 1925r. wygłosił deklarację o powstaniu federacji europejskiej. W 1930 r. opublikował w Paryżu studium pt. „Stany Zjednoczone Europy”, w którym zaproponował europejskie wysiłki integracyjne i poparł stanowisko A. Brianda. Zaproponował utworzenie Stanów Zjednoczonych Europy, które obejmą wszystkie kraje europejskie. Nowa federacja miała obradować w ramach stałych konferencji, posiadała również sekretariat i system arbitrażowy.

W 1927r. minister francuski Louis Loucheur podjął działanie na rzecz zjednoczenia wysiłków na rzecz idei federacji europejskiej. L. Loucheur w książce pt. „Problem de la cooperation economique international” przedstawił propozycję związku europejskiego węgla, stali i zbóż<sup>178</sup>, która de facto była pierwszą wersję późniejszego projektu R.Schumana- ministra spraw zagranicznych Francji.

Kolejną znaczącą inicjatywę zgłosił Aristid Briand (1862-1932). W czerwcu 1929r. podczas posiedzenia Rady Ligi Narodów w Madrycie polityk francuski przedstawił projekt, w którym domagał się powołania Stanów Zjednoczonych Europy z dwudziestu siedmiu państw europejskich zachowujących suwerenność polityczną. W maju 1930r. A. Briand przedstawił „Memorandum sur l'organisation d'union federale europeenne”. W rzeczywistości autorem dokumentu był Alexis Leger, sekretarz generalny Ministerstwa Spraw Zagranicznych Francji i bliski współpracownik A. Brianda<sup>179</sup>. Według autora Stany Zjednoczone Europy nie miały ograniczać kompetencji Ligi Narodów, a zadania federacji wynikały z porozumień regionalnych zawartych w ramach Ligi Narodów. A. Briand stał na stanowisku, iż federacja europejska nie powinna być jednym państwem, ale unią państw w formie kolektywnej. Zjednoczona Europa miała być zrealizowana poprzez unię ekonomiczną i finansową, aż do powołania federacji politycznej. Z politycznego punktu widzenia memorandum domagało się rozwoju systemu arbitrażu i bezpieczeństwa, które mogło być rozszerzeniem systemu z Locarno. W rozdziale pierwszym tego dokumentu zostały poruszone prawne zagadnienia funkcjonowania Stanów Zjednoczonych

<sup>178</sup> B. Voyenne, *Petite histoire de l'idee europeenne*, Paris 1954, s. 171.

<sup>179</sup> D. Sidjanski, *The federal futur of Europe- from the European Community to the European Union*, Michigan 2000, s. 9.

Europy<sup>180</sup>. W kolejnych rozdziałach mowa była o powołaniu do życia organów Stanów Zjednoczonych Europy m.in.: Konferencji Europejskiej złożonej z przedstawicieli Ligi Narodów i zrzeszonych w nowej federacji, Komitetu Politycznego, Sekretariatu, oraz utworzeniu unii celnej. Ostatecznie projekt upadł ze względu na milczenie i nieufność państw członkowskich wobec możliwości utracenia suwerenności narodowej na rzecz interesów ponadnarodowych.

W 1930 r. została opublikowana praca „Les Etats – Unis d’Europe” Carla Sforza (1872-1952), dyplomaty, ministra spraw zagranicznych, ambasadora włoskiego we Francji. Przedstawiona w niej propozycja tworzenia Stanów Zjednoczonych Europy miała być remedium na europejskie problemy. Autor opowiadał się jednocześnie za dyskusją europejską, rozpoczynając od najpoważniejszych spraw francusko – niemieckich<sup>181</sup>.

Należy stwierdzić, iż idea federacji europejskiej jest mocno zakorzeniona w historii i kulturze europejskiej. Na uwagę zasługuje również fakt, iż koncepcja federacji europejskiej na przestrzeni wieków reprezentowała różnorodne cele. W starożytności idea związku europejskiego w głównej mierze kojarzona była z zapobieganiem niebezpieczeństwu. Z kolei średniowiecze wniosło do dyskusji europejskiej rolę Kościoła jako głównego spoiwa integracji. W okresie nowożytnym rozwiązania federalistyczne miały zapewnić przede wszystkim rozwiązanie problemu narodowościowego. Koncepcja federacji stanowiła również źródło rozważań wielu wybitnych filozofów na przełomie XVIII i XVIII w. W okresie międzywojennym na uwagę zasługuje inicjatywa R. Coudenhove-Kalergi, która ukształtowała ruch paneuropejski. Projekty ministra spraw zagranicznych Francji A. Brianda wpisują się również w długą tradycję europejskich inicjatyw tworzenie federacji europejskiej.

---

<sup>180</sup> B. Voyenne, op.cit., s.113.

<sup>181</sup> C.Sforza, Les Etats – Unis d’Europe, Revue de l’Universite de Bruxelles, decembre 1929-janvier 1930, s.103-118 [w:] P. Mioche, De l’idee europeenne a l’Europe XIX i XX siecle, Paris 1997.

### **Rozdział III. Renesans idei europejskiej do 1950 roku**

#### **3.1. Organizacje proeuropejskie i rozkwit idei europejskiej**

Wydarzenia związane z II wojną światową zapoczątkowały debatę mającą na celu rozwiązanie problemu utrzymania pokoju światowego. Organizacją, która od samego początku propagowała ideę federacji europejskiej była Europejska Unia Federalistów. Jej początki związane są z ruchem oporu podczas II wojny światowej jak również z organizacjami federalistycznymi w krajach europejskich, w ramach których zrodziła się idea zjednoczenia Europy.

Pierwszym znaczącym dokumentem europejskiego ruchu oporu była Deklaracja Ruchu Odrodzenia Europejskiego z lipca 1944r. opublikowana z inicjatywy Altiero Spinelli, Ernesto Rossi i Henri Frenaya w Genewie. Potwierdzono w niej potrzebę tworzenia unii federalnej dla zachowania pokoju i wolności Europy. Celem federacji w świetle niniejszego dokumentu była gwarancja pokoju, która pozwoliłaby na rekonstrukcję gospodarki jak również na integrację państwa niemieckiego w celu uniknięcia sytuacji z 1919r. Z ideą federacji wiązano również nadzieje rozwiązania problemów granic, kwestii dostępu do morza czy też uregulowania spraw rzek i cieśnin. Struktura unii w zamyśle autorów deklaracji miała składać się z : rządu, armii oraz trybunału sprawiedliwości<sup>182</sup>.

Kolejne hasła tworzenia federacji europejskiej pojawiły się na łamach prasy podziemnej krajów okupowanych, zwłaszcza w pismach francuskiego ruchu oporu „Combat” i „Resistance”, włoskim „L’Unita Europea”, holenderskim „Het Parool” oraz miesięczniku „New Europea” i dwutygodniku „Free Europe”. Na łamach „Combat” we wrześniu 1942r. Henri Frenay napisał: „Stany Zjednoczone Europy staną się wkrótce rzeczywistością, dla której walczymy. Europa zostanie zorganizowana na bazie wolności, równości i braterstwa”<sup>183</sup>. W dniu 1943r. H. Frenay ponownie rzucił apel o dyskusję nad federacją europejską.

<sup>182</sup> J.P.Gouzy, Les pionniers de l'Europe, Lausanne 1968, s.134.

<sup>183</sup> G. Bossuat, Les fondateurs de l'Europe, Paris 1994, s.89.

W czerwcu 1941r. Altiero Spinelliego i Ernesto Rossi, przedstawiciele ruchu antyfaszystowskiego, skazani i deportowani przez przez reżim Mussoliniego, wydali Manifest, zredagowany w obozie internowania na wyspie Ventotene koło Neapolu. Niniejszy dokument został uznany za pierwszy nieoficjalny manifest programowy Europejskiej Unii Federalistów. Bazował on na materiałach uzyskanych od brytyjskich federalistów i opowiadał się za tworzeniem federacji europejskiej. W dokumencie znalazły się również postulaty rozszerzenia współpracy gospodarczej, likwidacji taryf celnych, tworzenia wspólnej armii, emitowania wspólnej waluty. Według autorów Stany Zjednoczone Europy miały zapewnić współpracę Europy z Azją i Stanami Zjednoczonymi Ameryki<sup>184</sup>. W nawiązaniu do tego właśnie manifestu w 1943r. A. Spinelli utworzył Europejski Ruch Federalistyczny w Mediolanie.

Następnym ważnym dokumentem związanym z ruchem oporu była Deklaracja na rzecz powołania federacji europejskiej opublikowana w czerwcu 1944r. przez Komitet francuski na rzecz federacji europejskiej<sup>185</sup>. Zgodnie z owym dokumentem rekonstrukcja Europy demokratycznej i pacyfistycznej nie była możliwa z państwami suwerennymi, odseperowanymi granicami politycznymi i celnymi. Uznano, iż Europa nie może rozwijać się ekonomicznie, demokratycznie i pokojowo bez federacji. Wyłącznie ta forma państwa umożliwiała organizację ekonomiczną Europy, posiadanie armii i interwencję przeciwko wszystkim reżimom autorytarnym. W ramach federacji rząd federalny miałby być wybierany demokratycznie przez naród. Z kolei rządy federalne państw członkowskich, jeżeli ich działanie nie pozostawało sprzeczne z prawem federalnym, miały zachować autonomię administracyjną, lingwistyczną i kulturalną. Ponadto założono, iż federacja europejska miała być etapem do federacji światowej.

W odniesieniu do organizacji federalistycznym należy zaznaczyć, iż większość projektów powstała w początkowej fazie w Wielkiej Brytanii. Już w 1940r. David Davies w pracy „Sfederowana Europa” zaproponował zjednoczenie Europy pod postacią federacji z urzędem prezydenta, dwuizbowym parlamentem, odrębną władzą sądowniczą, federacyjnymi siłami zbrojnymi, wspólnym budżetem i polityką

<sup>184</sup> A. Spinelli, E. Rossi, *Le Manifeste de Ventotene*, Roma 1941, [w:] [www.ena.lu](http://www.ena.lu).

<sup>185</sup> J.P Gouzy, *Les pionniers de l'Europe*, Lausanne 1968, s.22.

zagraniczną. Tworzenie federacji uznał za ważny filar pokojowego rozwoju Europy<sup>186</sup>. Z hasłami federacyjnymi wystąpił także w dniu 21 marca 1943r. premier brytyjski. W.Churchill w sensacyjnej mowie radiowej wyznaczył cele Rady Europy, a mianowicie zaproponował po raz pierwszy, by z Rady Europy uczynić pewien rodzaj federacji, wyposażonej w Najwyższy Trybunał i wspólne siły zbrojne<sup>187</sup>. Ponadto w Wielkiej Brytanii idea federacji europejskiej promowana była przez Polaka Józefa Retingera. Po napaści Niemiec na ZSRR, bliski współpracownik premiera Władysława Sikorskiego, Józef Retinger wystąpił z koncepcją tworzenia w Londynie sekretariatu dla zbliżenia polityków europejskich znajdujących się na emigracji. Po zawarciu 26 maja 1942r. układu brytyjsko-radzieckiego o przymierzu, współpracy i wzajemnej pomocy, z tej inicjatywy rozpoczęły się spotkania międzyalianckie z udziałem polityków ośmiu państw europejskich: Belgii, Czechosłowacji, Grecji, Holandii, Jugosławii, Luksemburga, Norwegii i Polski. Główni uczestnicy tych spotkań to Józef Retinger, Edward Raczyński, Jan Masaryk, Josef Bech, Paul Henri Spaak i Hubert Ripka<sup>188</sup>. Równocześnie rządy emigracyjne w Londynie wykazały się aktywnością, m.in. na uwagę w tym kontekście zasługuje deklaracja rządu polskiego z grudnia 1939r., w której wysunięto koncepcję utworzenia federacji niezależnych państw europejskich, bazujących na kilku federacjach regionalnych. W 1941r. w Londynie utworzono Międzynarodowy Komitet Unii Federalnej. Hasła tworzenia federacji pojawiły się także w grupach New Commonwealth Societe i w ramach Federal Union, która w 1942r. doprowadziła do powstania Komitetu Europejskiego, skupiającego przedstawicieli osiemnastu państw europejskich.

Z upływem czasu koncepcje federalne zaczęły pojawiać się w innych krajach. W Niemczech, Sophie Scholl i kilku studentów z uniwersytetu z Monachium w ramach grupy „La Rose Blanche” rzuciło apel o tworzenie federalnej Europy i federalnego państwa niemieckiego, w ramach którego nie byłoby już nigdy miejsca na militarizm pruski<sup>189</sup>. Z kolei w USA działacze paneuropejscy opublikowali na łamach „The New York Times” rozwinięty projekt konstytucji Stanów Zjednoczonych Europy.

<sup>186</sup> K. Łastawski, op.cit., s.89.

<sup>187</sup> Ibidem, s.91.

<sup>188</sup> K. Łastawski, op.cit., s.93.

<sup>189</sup> J.P Gouzy, Les pionniers de l'Europe, Lausanne 1968, s.24.



Projekt konstytucji z dnia 25 marca 1944r. składał się z 94 artykułów. W preambule czytamy: „Stany Zjednoczone Europy tworzone z pragnienia ochrony wspólnego dziedzictwa kulturowego narodów europejskich, zapobiegania wojnom, miały zapewnić bezpieczeństwo socjalne i wzrastający poziom życia na kontynencie, gwarancje osobiste, narodowe i wolność religijną Europejczyków”<sup>190</sup>. W art.1 Konstytucji pojawiła się nazwa Stany Zjednoczone Europy. Art.2 mówił, iż Unia jest stowarzyszeniem suwerennych państw, które zdecydowały się na powołanie i utrzymanie wspólnych instytucji w celu utrzymania ich wspólnego bezpieczeństwa, rozwoju i wolności. Art.3 projektu precyzował, iż członkowie związku zachowywali suwerenność, z wyjątkiem spraw, które nie zostały określone przez Konstytucję. Ponadto działacze paneuropejscy chcieli, aby Unia posiadała swoją flagę. Projekt zakładał jednocześnie dobrowolny akces do Unii, likwidację granic między sygnatariuszami związku, rozwiązywanie konfliktów na drodze pokojowej, mediację Sądu Najwyższego, najwyższej władzy sądowniczej w Unii. W Konstytucji mowa była również o prawach indywidualnych: równości wobec prawa, eliminacji dyskryminacji ze względu na rasę, język czy religię. W projekcie ustawy zasadniczej zagwarantowano także wolność prasy, publikacji, prawo do nauki, prawo do procesów itp. Unia zobowiązywała się użyć wszystkich środków w razie agresji na jednego z członków paktu, chronić integralność granic państw członkowskich. Art. 47 ustawy zakładał powołanie armii europejskiej. Art. 54 dawał Unii uprawnienia prowadzenia własnej polityki zagranicznej i finalizowania traktatów. Państwa członkowskie zachowałyby prawo do prowadzenia własnej polityki zagranicznej, z tym że podpisanie jakiegokolwiek traktatu wymagało aprobaty Unii. Unia miała współpracować z innymi państwami i organizacjami w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa. Według art. 59 polityka ekonomiczna Unii powinna służyć unifikacji europejskiej gospodarki. Postanowiono, iż w ciągu pięciu lat Kongres utworzy unię celną i strefę wolnego handlu. Art.64 wprowadził instytucję Europejskiego Banku Centralnego. Organem ustawodawczym Unii był Kongres (art.68) składający się z Izby Reprezentantów i Izby Państw. Parlament europejski

---

<sup>190</sup> Draft Constitution of The United States of Europe, New York 1944, [w:] [www.ena.lu](http://www.ena.lu).

miał być wybierany w wyborach wolnych i równych. Ponadto przyznano prawo wyborcze kobietom.

W Izbie Reprezentacyjnej przedstawiciele byliby wybierani według następującej zasady demograficznej:

- państwa powyżej 40 mln mieszkańców - 10 reprezentantów;
- państwa z mniej niż 40 mln i więcej niż 20 mln mieszkańców – 8 miejsc;
- państwa z mniej niż 20 mln i nie więcej niż 10 mln mieszkańców - 6 miejsc;
- państwa z mniej niż 10 mln i nie więcej niż 5 mln mieszkańców - 4 miejsca;
- państwa z mniej niż 5 mln i nie więcej niż 2,5 mln mieszkańców - 2 miejsca;
- państwa z mniej niż 2,5 mln mieszkańców - 1 miejsce;
- kraj posiadający kolonie powinien mieć jedno miejsce dodatkowe.

W skład Izby Państw wchodziłoby dwóch delegatów z państw powyżej 2,5 mln mieszkańców i jeden delegat z państw poniżej 2,5 mln. Językiem urzędowym związku miał być język angielski i francuski (art.74). Kongres miałby zbierać się raz w roku w celu: wyboru członków Sądu Najwyższego, członków Rady, nowelizacji ustawy. Art. 79 stanowił, iż organem wykonawczym federacji była Rada, w skład której weszłoby siedmiu członków wybieranych na cztery lata przez dwie izby Kongresu. Każdy kraj miałby jednego przedstawiciela, z tym że trzy miejsca zastrzeżone były dla krajów, w których populacja wynosiła więcej niż 20 mln mieszkańców. Organem sadowym Unii miał być Sąd Najwyższy składający się z 15 sędziów. W związku z powyższymi postanowieniami konstytucja tworzyła podwaliny federacji europejskiej.

Kolejna inicjatywa została zgłoszona w dniu 14 marca 1945r. przez R. Coudenhove-Kalergiego. W dokumencie „Deklaracja europejskiej współzależności” promotor ruchu paneuropejskiego zaproponował utworzenie konfederacji państw kontynentu europejskiego, koordynującej wspólne interesy polityczne, militarne i ekonomiczne Europy oraz gwarantującej prawa obywatelskie. Związek zakładał stopniowe znoszenie barier handlowych, utworzenie wspólnego rynku i wprowadzenie wspólnej waluty. Powstały w czerwcu 1944r. francuski Komitet Integracji Europejskiej wzywał także do budowy federacji europejskiej. Program komitetu proponował tworzenie wspólnych władz federacji, ale przy zachowaniu

części uprawnień państw członkowskich. Ponadto zakładano powołanie federacji z Wielką Brytanią i ZSRR. Kilka miesięcy później, w listopadzie 1944r. belgijski minister Paul Henri Spaak opublikował memorandum, w którym zaproponował szeroką współpracę polityczną, militarną i gospodarczą państw europejskich, koordynację działań armii, przemysłu, rolnictwa oraz kooperację walutową i współpracę transportową. Na szczególną uwagę zasługuje również propozycja z 1942r. utworzenia konfederacji polsko-czechosłowackiej, a z czasem geopolitycznej struktury federacyjnej usytuowanej między Bałtykiem i Morzem Czarnym w celu zapewnienia równowagi geopolitycznej na Starym Kontynencie.

Ogromny impuls dla rozwoju koncepcji federacji przyniosło przemówienie Winstona Churchilla z dnia 19 września 1946r. na uniwersytecie w Zurychu. Przedstawiona w nim wizja Stanów Zjednoczonych Europy miała zapewnić pokojowe współżycie narodów. Ponadto, według brytyjskiego premiera, pierwszym krokiem w budowie federacji było powołanie Rady Europejskiej, która po II wojnie światowej miała wzmocnić pozycję kontynentu i zapewnić dobrobyt państwom europejskim. W celu rozpowszechniania powyższej idei w dniu 14 maja 1947r. utworzono brytyjski Ruch na Rzecz Zjednoczenia Europy z Duncanem Dandysem, ministrem obrony jako sekretarzem generalnym. Przegląd europejski w języku angielskim „European review”, i jego edycja w języku francuskim „Revue de l'Europe” miały stanowić główne instrumenty działania organizacji.

Dodatkowym elementem sprzyjającym integracji i koncepcjom federalnych była propozycja generała Johna Marshalla z dnia 5 czerwca 1947r., w której sekretarz amerykański zaproponował pomoc dla kontynentu europejskiego tzw. Program Odbudowy Europy, pod warunkiem opracowania wspólnego planu naprawy.

Ważnym wydarzeniem w historii ruchów federalnych była konferencja z dnia 21 września 1946r. w Hertenstein zwołana przez szwajcarską Unię Europy. Niniejsze zgromadzenie wpłynęło na zjednoczenie ruchów federacyjnych. Podczas konferencji założono<sup>191</sup>:

- tworzenie wspólnoty europejskiej na podstawach federacyjnych;

<sup>191</sup> Programme d'Hersteinstein, 21.09. 1946, [w:] H. Brugmans, L'idée européenne 1920-1970, Bruges 1970, s. 376.

- eliminowanie różnic między członkami federacji dzięki zasadom federalnym, które powoływały konstrukcję demokratyczną;
- przynależność Unii Europejskiej do Organizacji Narodów Zjednoczonych i utworzenie regionalnej Unii Europejskiej,
- oddanie przez członków Unii Europejskiej części swojej suwerenności ekonomicznej, politycznej i militarnej na rzecz federacji;
- otwarcie Unii Europejskiej na wszystkich tych, którzy zastosowaliby się do zasad europejskich;
- spis praw w deklaracji federacji;
- zobowiązanie Unii Europejskiej do współpracy ekonomicznej, socjalnej i kulturalnej;
- zapewnienie przez związek swoim członkom integralności terytorialnej i zachowanie ich tożsamości;
- rekonstrukcję przez Europę w duchu federalizmu wspólnoty światowej.

Powyższa konferencja jak również wszystkie powyżej opisane inicjatywy doprowadziły do utworzenia w dniu 17 grudnia 1946r. w Paryżu Europejskiej Unii Federalistów, która zjednoczyła organizacje federalistyczne. W rezultacie Europejski Związek Federalistów składał się z grupy czterdziestu ruchów narodowych z szesnastu państw europejskich. W ramach organizacji powołano komitet centralny pod przewodnictwem Henri Frenaya, byłego ministra francuskiego i biura wykonawczego kierowanego przez Henri Brugmansa, byłego ministra holenderskiego. UEF zdefiniowała swoją doktrynę podczas trzech kongresów: Amsterdam (11-16 sierpień 1947r.), Montreux (27-31 sierpień 1947r.), Rzym (6-11 listopad 1948r.). Proponowano w nich tworzenie federacji europejskiej, wyposażonej we władze ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze. Federacja oparta miała być na pakcie federalnym, w którym państwa zrzekałyby się części suwerenności na rzecz federacji. Podczas kongresu w Montreux w dniach od 27 do 31 sierpnia 1947r. opracowano program ruchu. Celem głównym była realizacja

idei Stanów Generalnych Europy<sup>192</sup>. Z kolei kongres w Rzymie w 1948r. za główny cel działalności przyjął tworzenie Unii Europejskiej. Uchwalono projekt konstytucji europejskiej, który przewidywał powołanie wieloizbowego Parlamentu, Rady Związkowej złożonej z prezydenta, kanclerza i ministrów federalnych oraz Najwyższego Trybunału. W kilka miesięcy później utworzono narodowe sekcje UEF, m.in.: sekcję francuską, szwedzką, niemiecką, szwajcarską, czeską, polską, węgierską, duńską, brytyjską, belgijską, holenderską i austriacką. W 1949r. powstał w Paryżu Związek Polskich Federalistów. Działacze polscy proponowali zorganizowanie przyszłej Europy na bazie związków regionalnych<sup>193</sup>.

W kwestii Europejskiego Związku Federalistów (UEF) na uwagę zasługuje fakt, iż ruch podzielił się na różne odłamy w związku z odmiennym stanowiskiem odnośnie strategii działania. Zwolennicy pierwszej opcji związanej z Europejskim Centrum Działań na Rzecz Federalizmu (AEF) na czele z Henri Brugmansem opowiadali się za szybkim utworzeniem federacji dzięki podpisaniu odpowiedniego traktatu. Niepowodzenie z przyjęciem stosownej rezolucji Rady Europy z 1950r. oraz nieratyfikowanie Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) w 1954r. zweryfikowała ich strategię działania. Od tej pory zwolennicy paktu federalnego uznali, iż proces integracji europejskiej musi mieć charakter ewolucyjny.

Druga opcja związana była z radykalnymi odłamami organizacji federalistycznych m.in: Europejskim Ruchem Federalistycznym. Głównymi jego rzecznikami byli: A.Spinelli oraz A. Marc. Promowana przez nich tzw. metoda konstytuandy zakładała utworzenie unii między państwami na drodze powstania konstytucji federalnej, dającej rządowi federalnemu odpowiednie kompetencje prowadzenia polityki finansowej, zagranicznej i obronnej. Pierwszym etapem realizacji tak postawionego celu była kampania na rzecz powołania zgromadzenia konstytucyjnego wybranego w wyborach powszechnych. W drugiej fazie, wybrane zgromadzenie miało przygotować traktat federacyjny zawierający gwarancje podstawowych swobód i ochrony praw mniejszości narodowych. W trzecim etapie, tak opracowany traktat miał być ratyfikowany przez parlamenty krajowe albo przyjęty w referendum.

---

<sup>192</sup> B. Voenne, op.cit., s.186.

<sup>193</sup> K. Łastawski, op.cit., s.112.

Wśród innych organizacji promujących ideę federacji europejskiej po II wojnie światowej na uwagę zasługują również:

- Europejska Unia Parlamentarna;
- Nowe Ekipy Rządzące;
- Ruch Socjalistyczny Stanów Zjednoczonych Europy;
- Europejska Liga Współpracy;

Po przyjeździe do Europy R. Coudenhove-Kalergi wystąpił z inicjatywą tworzenia Europejskiej Unii Parlamentarnej, w skład której weszliby przedstawiciele z różnych parlamentów. Z jego inicjatywy parlamentarzyści z trzynastu krajów europejskich podczas zgromadzenia w Gstaadt (Szwajcaria) w 1947r podjęli decyzję o utworzeniu Europejskiej Unii Parlamentarnej pod przewodnictwem lidera socjalistów belgijskich Belga George'a Bohy i R. Coudenhove-Kalergiego jako sekretarza<sup>194</sup>. Program Europejskiej Unii Parlamentarnej zakładał budowę unii gospodarczej krajów objętych planem Marshalla jak również działania parlamentarne na rzecz budowy federacji europejskiej. Kongres w Interlaken (Austria), który odbył się w dniach od 1 do 4 września 1948r. przedstawił plan tworzenia federacji europejskiej, która miała być przegłosowana przez Zgromadzenie Konstytucyjne<sup>195</sup>. Ponadto podczas kongresu uznano, iż nie można doprowadzić do zjednoczenia gospodarczego bez uprzedniego osiągnięcia choćby ograniczonej jedności politycznej. W związku z tym podczas obrad przyjęto pierwszy projekt konstytucji federalnego państwa europejskiego. Zaproponowano w nim związek ze strukturami ponadnarodowymi, współpracę gospodarczą między krajami członkowskimi i obronę jedności kontynentu europejskiego. Wśród celów i zadań federacji wymieniono również wypracowanie wspólnej polityki obronnej oraz zapewnienie możliwie najściślejszej współpracy gospodarczej między państwami<sup>196</sup>. Projekt tej federacji nie zyskał jednakże powszechnego poparcia ze względu na rozbieżności interesów państw europejskich. Kolejny kongres organizacji, który odbył się w dniach od 19 do 22 września 1949r. w

<sup>194</sup> H. Brugmans, *L'idée européenne 1920-1970*, Bruges 1970, s. 120.

<sup>195</sup> E. Bonnefous, *L'idée européenne et sa réalisation*, preface d'Andre Siegfried de l'Academie Francaise, Paris 1950, s. 101.

<sup>196</sup> A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s. 144.

Wenecji potwierdził konieczność kontynuacji programu budowy federacji europejskiej z uprawnieniami ustawodawczymi, wykonawczymi i sądowymi. Federacja miała opierać się na konstytucji europejskiej i wspólnej walucie<sup>197</sup>. Trzeci kongres w Innsbrucku w 1949r. uzewnętrznił różnice poglądów działaczy organizacji, które osłabiły jej wpływy i możliwości działania.

W 1947r. pod patronatem Chrześcijańskich Demokratów powołano Nowe Ekipy Międzynarodowe. Organizacja ta rozwinęła głównie działalność wśród partii chrześcijańsko-demokratycznych Austrii, Holandii, Niemiec i Włoch. Podczas pierwszego kongresu w maju 1947r. w Belgii, przewodniczącym ruchu został sekretarz generalny francuskiego Ruchu Republikańsko-Ludowego (MRP) Robert Bichet, a sekretarzem generalnym Jules Soyuer<sup>198</sup>. W 1948r. organizacja podczas kongresu w Luksemburgu w 1948r. poparła zjednoczenie Europy w duchu chrześcijańskich wartości w postaci sfederowanej Europy, złożonej z wolnych i demokratycznych państw<sup>199</sup>. Kongres zaznaczył również potrzebę integracji Niemiec i przywrócenia im godnego miejsca wśród narodów kontynentu. W tym kontekście szczególną wagę przypisano współpracy Niemiec z Francją. Nowe Ekipy Międzynarodowe proponowały również powołanie Europejskiego Zgromadzenia Doradczego w celu tworzenia unii ekonomicznej i politycznej. Od 1956r. organizacja działała jako Europejska Unia Demokratów Chrześcijańskich.

Kolejna organizacja - Międzynarodowy Komitet Badań i Akcji na rzecz Socjalistycznych Stanów Europy została powołana w 1947r. w Londynie. W listopadzie 1948r. Komitet zmienił nazwę na Socjalistyczny Ruch na rzecz Stanów Zjednoczonych Europy<sup>200</sup>. Przewodnictwo w ruchu objął socjalista francuski Andree Philip. Głównymi celami organizacji było powstanie Europy zjednoczonej i socjalistycznej jako trzeciej siły ustrojowej i politycznej, między kapitalistyczną Ameryką i komunistycznym ZSRR. Podczas zjazdu organizacji w Paryżu w 1945r., Harold Laski, przewodniczący brytyjskiej Partii Pracy zaproponował powołanie unii

---

<sup>197</sup> E. Bonnefous, *L'idée européenne et sa réalisation*, preface d'Andre Siegfried de l'Academie Francaise, Paris 1950, str. 101.

<sup>198</sup> K. Łastawski, *op.cit.*, s.113.

<sup>199</sup> *Ibidem*, s.113.

<sup>200</sup> B. Voyenne, *op.cit.*, s. 186.

brytyjsko-francuskiej oraz utworzenie unii zachodnioeuropejskiej łączącej Wielką Brytanię, Francję, Belgię, Holandię, Danię i Norwegię. W 1961r. ruch został przemianowany na Lewicę Europejską.

Z inicjatywy Paula van Zeelanda, premiera i ministra spraw zagranicznych Belgii i Józefa Retingera, pioniera integracji europejskiej, powstała w październiku 1946r. w Londynie Liga Niezależnej Współpracy Gospodarczej, która została przekształcona w 1948r. na Europejską Ligę Współpracy Gospodarczej (LECE). Nowa organizacja koncentrowała się w głównej mierze na sprawach ekonomicznych i finansowych oraz miała sprzyjać zbliżeniu państw europejskich. Ponadto Europejska Liga Współpracy Gospodarczej stawiała sobie za cel wypracowanie założeń unii gospodarczej Europy.



### 3.2. Kongres w Hadze i Ruch Europejski

W 1947r. z inicjatywy Europejskiej Unii Federalistów Międzynarodowy powstał Komitet Koordynacyjny Ruchów Zjednoczenia Europy (CIMUE), który miał na celu zorganizowanie kampanii na rzecz idei europejskiej. Podczas pierwszego kongresu, który odbył się w dniu 17 lipca 1947r. do komitetu włączono prawie wszystkich przedstawicieli ruchów europejskich (Europejskiej Unii Federalistów, Ruchu Zjednoczonej Europy, Europejskiej Ligi Współpracy Gospodarczej, Francuskiej Rady Zjednoczonej Europy). Do komitetu nie weszli jedynie przedstawiciele socjalistów i Unii Parlamentarnej, którzy odrzucili członkostwo w tej organizacji. Ogromny wpływ na pracę komitetu wywarło kierownictwo w osobach Duncana Sandysa i Józefa Retzingera. Pierwsze najbardziej spektakularne spotkanie ruchu miało miejsce podczas kongresu w Hadze w dniach od 7 do 10 maja 1948r. Cele kongresu sprowadzały się do dyskusji nad problemami unii, przedstawieniem konkretnych rozwiązań i nadania nowego impulsu kampanii międzynarodowej na rzecz federacji europejskiej. W prestiżowej Salle de Chevaliers, sali parlamentu holenderskiego, zebrało się osiemset osób z dwudziestu pięciu krajów, przedstawiciele życia społecznego, kulturalnego, intelektualnego i artystycznego. Na kongresie pojawiły się takie osobistości jak Paul van Zeeland, Konrad Adenauer, Winston Churchill, Harold Macmillan, François Mitterrand, Paul Henry Spaak, Albert Coppé, Altiero Spinelli, Salvador de Madariaga, Jules Romain, Etienne Gilson, Raymond Aron. Delegacja niemiecka wystąpiła pod przewodnictwem Konrada Adenauera. Na kongresie pojawili się również obserwatorzy amerykańscy, m.in. Mac Guire, prawnik, biznesmen, który wygłosił mowę o społeczeństwie prywatnym w USA. Godna uwagi w tym kontekście jest opinia Henri Brugmansa, który uważał, że ta manifestacja była początkiem beneficytowania planu Marshalla<sup>201</sup>. Kraje Europy Wschodniej były reprezentowane przez rządy na emigracji. Podczas kongresu Denis de Rougemont wygłosił przemówienie „Message aux Europeens”, w którym wskazał na zagrożenia wynikające z podziału Europy. Jednocześnie wzywał do zjednoczenia europejskiego. W przemówieniu czytamy: „..... Chcemy Europy zjednoczonej, wolnego przepływu

<sup>201</sup> H. Brugmans, *L'idée européenne 1920-1970*, Bruges 1970r. s. 130.

ludzi, idei i dóbr. Chcemy Karty Praw Człowieka, gwarantującej swobodę myślenia, zgromadzeń, działań i opozycji. Chcemy Sądu Sprawiedliwości, który miałby gwarantować poszanowanie Karty. Chcemy Zgromadzenia europejskiego, reprezentującego wszystkie siły narodu. Mamy nadzieję, że wszystkie działania przyniosą pokój i wielką przyszłość dla następnych pokoleń...”<sup>202</sup>.

Kongres Haski okazał się ogromnym triumfem organizatorów i zwolenników opcji federalnej. W wyniku obrad ustanowiono:

- Rezolucje polityczne, w ramach których postulowano tworzenie unii politycznej i przeniesienie tym samym części suwerenności przez państwa na poziom ponadnarodowy, integracji Niemiec w ramach Unii Europejskiej, powołanie Zgromadzenia Europejskiego złożonego z reprezentantów mianowanych przez parlamenty. Zadaniem zgromadzenia byłaby dyskusja nad wszystkimi kwestiami wspólnotowymi, rozwiązywanie i przygotowanie środków pozwalających na stopniową integrację ekonomiczną i polityczną Europy. Przyjęto Kartę Praw Człowieka oraz postulowano powołanie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który posiadałby sankcje w przypadku nierespektowania karty. Unia miała być otwarta na wszystkie kraje demokratyczne. Federacja miała zapewnić swobodny przepływ ludzi, dóbr i idei. Końcowym etapem tworzenia unii miała być federacja światowa.
- Rezolucje ekonomiczne i socjalne, które przewidywały powołanie unii ekonomicznej, rozwój programów rolniczych i przemysłowych, koordynację polityki ekonomicznej. W rezolucji wezwano do tworzenia jedności ekonomicznej, likwidacji barier handlowych, taryf celnych. Domagano się swobodnego przepływu kapitału, unifikacji waluty i zrównania poziomu życia w krajach europejskich.
- Rezolucje kulturalne zapowiadały utworzenie Centrum Kultury, zachęcały do wolnej wymiany idei, publikacji, dzieł sztuki między państwami europejskimi w celu rozwijania świadomości europejskiej i utworzenia Instytutu Młodzieży.

<sup>202</sup> D. de Rougemont, *Message aux Europeens*, Paris 1948, [w:] H. Brugmans, *L’idee europeenne 1920-1970*, Bruges 1970, s.380.

Dzięki owym rezolucjom kongres stał się żywą syntezą wielkich celów zjednoczenia, które stanowiły:

1. pokój osiągniany przez federację, hamujący anarchię suwerennych państw;
2. zamożność osiągniana poprzez gospodarkę zarazem wolną i organizowaną;
3. wspólnota duchowa osiągniana poprzez skupienie żywych energii kultury, przekraczających granice państw i nacjonalizmów.

Ponadto z każdego z trzech celów wysuniętych i sformułowanych przez kongres, z każdej ze składającej się nań komisji, powstały w przeciągu paru lat trzy typy wielkich instytucji. Oto, co zostało zrealizowane:

- Komisja polityczna z Hagi wysunęła postulat utworzenia Rady Europy, przy której istniałby Trybunał Praw Człowieka, oraz Parlamentu Europejskiego. W dziewięć miesięcy później stworzono Radę Europy wraz z Trybunałem. Później powołano Parlament Europejski w Strasburgu.
- Komisja ekonomiczna wysunęła postulat stworzenia wspólnych instytucji, które pozwoliłyby na globalne traktowania istotnych interesów naszych narodów: produkcji przemysłowej, ustawodawstwa społecznego, opłat celnych, swobody wymiany. W dwa lata później Robert Schuman i Jean Monnet wysunęli propozycje utworzenia EWWiS. W 1957r. dołączył do niej Euroatom.
- Komisja kulturalna wysunęła postulat stworzenia Europejskiego Centrum Kultury. Powstało ono w Genewie w 1949r.

Sukces kongresu w Hadze wpłynął na powołanie w dniu 25 października 1948r. Ruchu Europejskiego, stanowiącego federację autonomicznych organizacji proeuropejskich i gromadzącego zwolenników opcji federalnej w Europie. Honorowymi członkami Ruchu Europejskiego byli : W. Churchill, L. Blum, P.H. Spaak, A. de Gasperi. Duncan Sandys otrzymał funkcję przewodniczącego ruchu, a Józef Retzinger został wybrany na sekretarza generalnego. W ramach Ruchu Europejskiego wyróżniły się dwa odłamy w postaci federalistów i unionistów<sup>203</sup>.

---

<sup>203</sup> A. Marszałek, Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej, Łódź 1996, s. 145.

Unionizm preferował konfederację jako formę zjednoczenia. Natomiast federaliści dzielili się na tzw. konstytucjonalistów oraz funkcjonalistów, którzy odegrali decydujący wpływ na federalistyczną konstrukcję koncepcji integracyjnej.

W lutym 1949r. miała miejsce konferencja Ruchu Europejskiego w Brukseli, która sprecyzowała rezolucję haskie. Delegaci ustanowili, iż przedstawiciele Zgromadzenia Europejskiego, desygnowani przez parlamenty narodowe, powinni reprezentować wszystkie siły państwowe. Wspominali także o konieczności powołania organizacji ekonomicznej, wolnego przepływu ludzi, usług i kapitału. Podjęto również postulaty o tworzeniu europejskiej unii politycznej, powołaniu Europejskiego Zgromadzenia Doradczego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W dniach od 20 do 25 kwietnia 1949r. odbyła się konferencja Westminsteru (Londyn) pod auspicjami ruchu europejskiego w celu uzyskania zgody determinującej wykorzystanie wszystkich możliwych środków dla realizacji idei europejskiej. Spotkanie umożliwiło opracowanie programu ekonomicznego i projektu rady ekonomiczno-socjalnej, która skupiałaby reprezentantów wszystkich dziedzin życia. Rada miałaby przedstawiać sposoby unifikacji ekonomicznej i nadzorować ten proces.

Podczas konferencji w Lozannie, która odbyła się w dniach od 8 do 12 grudnia 1949r., analizowano rezolucję komisji kulturalnej. W wyniku tego zgromadzenia powstało Centrum Kulturalne z siedzibą w Genewie pod kierownictwem Denisa de Rougemont'a. Powołano również College d'Europe w Bruges pod dyrekcją Henri Brugmans'a. W dniu 17 marca 1948r. podpisano pakt brukselski o wzajemnej pomocy i współpracy ekonomicznej, socjalnej i kulturowej. W 1954r. Ruch Europejski zorganizował drugą konferencję Westminster, podczas której omawiano problem deficytu w wymianie.

W literaturze politologicznej Ruchowi Europejskiemu przypisuje się ważną rolę w kształtowaniu i artykułowaniu koncepcji federacji europejskiej w ramach europejskich procesów integracyjnych m.in. poprzez przystąpienie do prac nad Europejską Kartą Praw Człowieka jak również działania na rzecz powołania Rady Europy.

### 3.3. Rada Europy

Z inicjatywą powołania Rady Europy wystąpił po raz pierwszy Winston Churchill w przemówieniu radiowym z dnia 22 marca 1943., w którym wezwał narody do tworzenia Rady Europejskiej. Churchill ponowił swój apel w przemówieniu z Zurychu. Ponadto w 1949r. ukazało się memorandum przewodniczącego Ruchu Zjednoczonej Europy Duncana Sandysa w sprawie utworzenia Rady Europy.

W rezultacie tych inicjatyw zwołano konferencję w Londynie 5 maja 1949r., która przyjęła status Rady Europy. Na mocy konwencji podpisanej przez dziesięć państw zachodnioeuropejskich (Belgia, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy) powstała Rada Europy. Konwencja weszła w życie w dniu 3 sierpnia 1949r<sup>204</sup>. W art.1 statusu Rady Europy czytamy: „Celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady stanowiące ich wspólne dziedzictwo, aby ułatwić im postęp ekonomiczny i społeczny. Cel ten będzie urzeczywistniany za pośrednictwem organów Rady w drodze omawiania wspólnych problemów, przez zawieranie porozumień i wspólne działanie w sprawach gospodarczych, społecznych, kulturalnych, naukowych, prawnych i administracyjnych, jak również przez przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności”<sup>205</sup>. Celem Rady było również integrowanie wokół niej krajów przestrzegających podstawowe prawa i wolności obywatelskie oraz stworzenie wspólnej tożsamości europejskiej. Rada Europy miała integrować wszystkie kraje europejskie, o ile spełniały warunki zawarte w art.3 statutu Rady. W art. 3 czytamy: „Każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jej jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności...”<sup>206</sup>. W ramach Rady Europy powołano organy: Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne, obsługiwane przez komisje i Sekretariat Generalny z Sekretarzem Generalnym wybieranym przez Zgromadzenie

<sup>204</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1997, s. 344.

<sup>205</sup> Status Rady Europy, *Dziennik Ustaw* z 1994r., nr 118, poz.565.

<sup>206</sup> Ibidem.

Parlamentarne. Komitet Ministrów był najważniejszym organem organizacji. Każdy członek miał w nim jednego przedstawiciela, który dysponował jednym głosem. Przedstawicielami w Komitecie byli ministrowie spraw zagranicznych. W przypadku nieobecności jednego z ministrów, wskazywano zastępcę w myśl art. 14 statutu Rady Europy. Komitet zbierał się dwa razy w roku i kiedy uznał to za konieczne. W ramach komitetu decyzje zapadały większością głosów z wyjątkiem spraw zastrzeżonych art. 4 i art.5., w których wymagano większości dwóch trzecich głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie. Zgromadzenie Parlamentarne, zwane do 1974r. Zgromadzeniem Doradczym, było organem przedstawicielskim, składającym się z wszystkich państw członkowskich. Jego liczba uzależniona była od liczby ludności danego państwa. W 1955r. powołano instytucję komisarzy europejskich, którzy zostali przedstawicielami Rady Europy przy rządach państw członkowskich. Pierwszym przewodniczącym Komitetu Ministrów został polityk belgijski Paul van Zeeland. Na siedzibę Rady Europy wybrano Strasburg, miasto dwujęzyczne, które miało symbolizować zakończenie sporu francusko-niemieckiego o Alzację i Lotaryngię. Pierwotnym symbolem organizacji była flaga - zielona z literą „E” na białym tle. Później zmieniono ją na dwanaście złotych gwiazd na błękitnym tle, symbolizujących zjednoczenie narodów Europy. Języki francuski i angielski stały się oficjalnymi językami organizacji. Pierwsze posiedzenie Rady Europy odbyło się w dniu 8 sierpnia 1949r. Od 1957r., a więc od utworzenia EWG i przyjęcia przez nią części uprawnień, rola Rady Europy zaczęła maleć.

W pierwszej fazie działania Rada Europejska skupiała się na sprawach gospodarczych, odbudowie kontynentu ze zniszczeń wojennych i obronie słabych demokracji przed komunistyczną Europą<sup>207</sup>. Pierwsza sesja posiedzenia Zgromadzenia odbyła się 10 sierpnia 1949r. pod przewodnictwem Edouarda Herriota. W 1950r. Rada doprowadziła do zawarcia Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wzorowanej na Deklaracji Praw Człowieka. Ustanowiła również Europejską Komisję Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jej działalność skupiła się w głównej mierze na problemach praw człowieka, gwarancji praw obywatelskich i politycznych, rozwiązywaniu praw

---

<sup>207</sup> A. Andrzejewski, R. Herbut, Leksykon politologii, Wrocław 1997, s.345.

mniejszości narodowych, ochronie środowiska oraz umacnianiu demokratycznej stabilności w Europie.

Przesłanką twórców Rady Europy było powołanie z niej ogółouropejskiej instytucji politycznej o charakterze quasi-federalnym, która miała być załącznikiem ponadnarodowego rządu europejskiego i dalszej integracji kontynentu<sup>208</sup>. Jednakże w praktyce Rada Europy stała się organizacją o charakterze konsultacyjnym, bez uprawnień do podejmowania decyzji prawnie wiążących państwa członkowskie. W związku z tym pierwotne zamiary nie zostały zrealizowane. Różnice poglądów między członkami, brak jednolitości w Zgromadzeniu zdecydowały o tym, że Rada Europy nie stała się motorem integracji i środkiem do powołania Stanów Zjednoczonych Europy. W rezultacie w integracji europejskiej przeważał nurt funkcjonalistyczny. Z kolei celem federalistów było utworzenie wielu organizacji europejskich o ponadnarodowym charakterze, z których w przyszłości można było powołać jedną organizację o nazwie Stany Zjednoczone Europy. W lecie 1950r. federaliści podjęli kolejną próbę zmierzającą do federalnej integracji. Zaproponowali na forum Rady Europy powołanie nowej organizacji Rady Ludzi Europy, składającej się z reprezentantów syndykatów, Kościoła, przemysłu, rolnictwa, edukacji, nauki. Niestety ich wysiłki skończyły się fiaskiem<sup>209</sup>. Tym samym wysiłki Rady Europy pragnącej stworzenia federacji europejskiej nie doprowadziła do zamierzonego celu.

Podsumowując, przedstawione koncepcje wskazują, iż koncepcja federacji europejskiej stała się ważnym czynnikiem i impulsem dalszego rozwoju procesów integracyjnych. Należy również stwierdzić, że Europa lat pięćdziesiątych była kompletnie nieprzygotowana na radykalne, ambitne i konstytucyjne podejście federalne. W związku z tym mniej spektakularny, ale za to bardziej konkretny i realny program J.Monneta owocniej przyczynił się do postępu integracji, de facto przybliżając perspektywę Europy federalnej.

---

<sup>208</sup> K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2004, s.133.

<sup>209</sup> H. Brugmans, *L'idée européenne 1920-1970*, Bruges 1970, s.147.

## **Rozdział IV. Koncepcja federacji europejskiej w integracji europejskiej w latach 1950-1993**

### **4.1. Teoretyczne modele integracji**

Dyskusja na temat modelu integracji europejskiej znalazła również swoje odzwierciedlenie w naukach politologicznych. Wśród licznych teorii szczególne znaczenie miały teorie funkcjonalizmu, neofunkcjonalizmu i współczesne koncepcje współpracy międzyrządowej i zjawiska fuzji.

Głównym przedstawicielem teorii funkcjonalnej był Dawid Mitrany. Przedmiotem jego badań była współpraca międzynarodowa na rzecz pokoju i bezpieczeństwa, którą przedstawił w pracy „A Working Peace System” z 1943r. Mitrany uważał, iż niemożliwe było scedowanie części suwerenności państw na poziom federalny w drodze rozwiązań konstytucyjnych jak zakładały teorie federalistyczne. W ich miejsce, zdaniem Mitrane’go, należało budować wspólnotę międzynarodową, będącą zarazem wspólnotą bezpieczeństwa opartą na poszanowaniu pewnych wspólnych wartości i wierze w możliwości pokojowego rozwiązywania konfliktów. W tym sensie istotnym punktem było skoncentrowanie się na konkretnym zadaniu, potrzebie, problemie czy funkcji.<sup>210</sup> Wszystkie związki i współzależności miały kształtować się stosownie do wymogów potrzeb oraz funkcji. Ponadto w tym kontekście autor uważał, że sfera polityczna, związana z istnieniem władzy i określonego porządku politycznego, posiadała charakter partykularny, zamknięty i ograniczony do konkretnego kraju, a sfera niepolityczna obejmująca gospodarkę, handel i technikę posiadała z natury rzeczy charakter międzynarodowy<sup>211</sup>. W związku z tym m.in. w rozwoju techniki, gospodarki, transportu, ekologii upartywał możliwość zacieśnionej współpracy, która mogła doprowadzić w przyszłości do unii politycznej. Tak więc, od działań w sferze gospodarki należało rozpocząć integrację europejską. Rezultatem tak funkcjonującego mechanizmu było powstanie sieci instytucji międzynarodowych, które spełniane dotąd były przez państwa narodowe. Równocześnie niezbędne było

---

<sup>210</sup> S. Konopacki, Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej D. Mitrany’ego, „Stosunki europejskie” 1998, nr 1, s.64.

<sup>211</sup> Ibidem, s.64.



stopniowe przekazywanie zadań suwerennego państwa na rzecz instytucji międzynarodowych, co prowadziło do pełnej integracji i stopniowego zanikania atrybutów państwa narodowego. Opisywany proces w ujęciu funkcjonalnym przedstawiano za pomocą tzw. zasady rozlewania (spill-over), która oznaczała, że zapoczątkowanie współpracy w jednej dziedzinie tworzyło zapotrzebowanie na współpracę w innych dziedzinach. W przeciwieństwie do federalistów, funkcjoniści uważali, że niemożliwe było zjednoczenie Europy w wyniku podpisania układu federalnego, lecz przez pomnażanie realnych więzi, które doprowadzą do daleko posuniętej współzależności. Integracja ekonomiczna miała być bodźcem do integracji politycznej<sup>212</sup>. Ponadto niepowodzenia integracji politycznej w latach pięćdziesiątych umocniły ich w tym przekonaniu. D. Mitrany podkreślał również, iż dynamika integracji wymagała stopniowego uczenia się współpracy między państwami i wytworzenia się wspólnoty w sferze interesów, tożsamości i poczucia suwerenności. Istotne znaczeniu z punktu widzenia autora teorii funkcjonalnej miało poczucie wspólnoty psychologicznej w rozumieniu Karla Deutscha (czyli wspólnoty ludzi i grup społecznych)<sup>213</sup>. Na uwagę zasługuje fakt, iż na teorii funkcjonalnej oparł swoją wizję integracji J. Monnet. Ponadto według Monneta, cel federacji europejskiej mógł zostać osiągnięty wyłącznie przez współpracę gospodarczą instytucji powołujących z konieczności do życia nowe struktury w skali europejskiej.

Kolejna koncepcja neofunkcjonalizm rozwijała dorobek funkcjonalistów. Największy rozkwit tej teorii przypadł na lata 1958 – 73. Zwolennicy neofunkcjonalizmu odrzucili jednakże tezę swych poprzedników o rozgraniczeniu związków między integracją ekonomiczną, a unią polityczną uważając, że obydwa te obszary są powiązane na zasadzie efektu rozprzestrzeniania się<sup>214</sup>. Za głównych przedstawicieli kierunku uważa się: Ernsta Haasa i Leona Lindberga. E. Haas zaprezentował swoje poglądy w pracy z 1958r. pt. „The Uniting of Europe” oraz w książce pt. „Beyond the Nation State”. Istota jego koncepcji sprowadzała się do tezy, iż proces integracji jest rezultatem nie tyle potrzeb funkcjonalnych (czy

<sup>212</sup> A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s.148.

<sup>213</sup> Ibidem, s.65.

<sup>214</sup> S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernesta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3, s. 108.

technologicznej zmiany), co przede wszystkim interakcji sił politycznych: grup nacisku, partii, rządów, instytucji międzynarodowych. Zdaniem E. Haasa, w procesie integracji grupy nacisku odgrywają większą rolę niż partie polityczne, zwłaszcza grupy czy elity reprezentujące sektor gospodarczy, które nadawały dodatkowy impuls przemianom<sup>215</sup>. W związku z tym motorem rozwoju integracji nie były masy, lecz elity oraz grupy interesu, które działały na poziomie ponadnarodowym i szukały ponadnarodowych rozwiązań swoich problemów. Oznaczało to równocześnie, że elity i grupy interesu przesunęły swoją lojalność i zainteresowanie na struktury międzynarodowe, co osłabiało rolę rządów narodowych<sup>216</sup>. Do elit zaliczano: członków partii politycznych, urzędników krajowych, członków administracji europejskiej. Obok elit politycznych ważne miejsce w integracji zajmowały grupy interesu tworzone m.in. przez przedsiębiorców, stowarzyszenia, federacje itd. Ponadto E. Haas podkreślał w obu pracach znaczenie pogodzenia interesów i konfliktów grupowych z ideą „wspólnego dobra”. W celu porozumienia się elit konieczna była zgoda co do procedur utrzymania porządku społecznego oraz metod rozstrzygania sporów<sup>217</sup>. Kolejną kwestią podjętą w ramach neofunkcjonalizmu był charakter powstałej wspólnoty politycznej. W odpowiedzi na ten problem w latach sześćdziesiątych E. Haas sformułował koncepcję wspólnoty politycznej jako regionalnej odmiany państwa narodowego, które w dotychczasowych granicach nie było w stanie realizować swoich powinności związanych z realizacją dobra społecznego<sup>218</sup>. Ponadto neofunkcjonalizm próbował także w szerszym zakresie wyjaśnić zasadę spill-over. W tym celu przedstawiono obok pojęcia spill-over funkcjonalnego pojęcie spill-over politycznego. Spill-over funkcjonalny był odbiciem rosnącego stopnia współzależności współczesnych gospodarek i potrzeb w zakresie koordynacji i harmonizacji polityk. „Rozlewanie się” funkcji publicznych było wymogiem nowoczesnej gospodarki, w której efektywna realizacja zadań w jednej dziedzinie wymuszała integrację kolejnych sektorów. Spill-over polityczny był zatem konsekwencją „rozlewania się” funkcji gospodarczych i mógł być zdefiniowany jako

---

<sup>215</sup> S. Konopacki, Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej ..., s. 108.

<sup>216</sup> Ibidem, s. 108-110.

<sup>217</sup> Ibidem, str. 109.

<sup>218</sup> Ibidem, s. 108.

samonapędzający się proces tworzenia nowych instytucji wspólnych i nowych sfer integracji politycznej. Motorem tego procesu były elity polityczne, które wskazywały inicjatywę decyzyjną i same mogły napędzać rozwój integracji. Co więcej, neofunkcjoniści przedstawili mechanizm spill-over jako jeden z pięciu możliwych mechanizmów integracji. Wyróżnili przy tym takie kategorie jak: „forward linkage”- przypominające pierwotne spill-over, „out-put failure”- jako załamanie się spill-over, „spill-back”- cofnięcie się integracji co do zakresu i stopnia, „systems transformation”- jakościowo zupełnie nowy proces, w którym dawne porozumienia przybrały całkowicie nowy kształt w nowych warunkach negocjacji między konkurującymi stronami. Ponadto sprecyzowano, iż do warunków najbardziej sprzyjających zaistnieniu mechanizmu spill-over należały struktury społeczno-ekonomiczne, sieci powiązań między elitami, stabilność kulturowa i ideologiczna, skłonność do działania na rzecz długofalowych planów i projektów<sup>219</sup>. Neofunkcjonalizm kładł również nacisk w odróżnieniu od funkcjonalizmu na układ instytucjonalny integracji europejskiej. E. Haas wiązał sukcesy integracji europejskiej, zwłaszcza powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, z faktem, iż decyzje Rady Ministrów oparte były na ciągłym kompromisie ścierających się stron będących w stałym kontakcie z ekspertami i ponadnarodowymi organizacjami zrzeszającymi różnorodne grupy interesu. Ponadto zdaniem neofunkcjonalistów procesy integracyjne miały zdolność samorozwoju. Ostatecznym celem miała być zjednoczona Europa. Jeden nurt utrzymywał, że winna to być Europa federalna i tym samym wspólnoty gospodarcze miały stanowić początek « Stanów Zjednoczonych Europy » (J. Monnet) lub « federację częściową (W. Hallstein) »<sup>220</sup>. Drugi nurt opowiadał się z kolei za Europą, w której państwa narodowe i czynnik ponadpaństwowy współistniałyby trwale na zasadzie rozgraniczonych terytorialnie i funkcjonalnie kompetencji<sup>221</sup>.

Współczesne teorie integracji próbowały uzupełnić i rozwinąć dorobek neofunkcjonalny o nowe sfery. Przyjmując założenia poprzednich teorii o stopniowym charakterze procesów integracji, automatycznie napędzanych przez mechanizm spill-over próbowano odpowiedzieć na pytania, czy pogłębianie integracji na kolejne

<sup>219</sup> S. Konopacki, Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej..., s.113.

<sup>220</sup> A. Marszałek, Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej, Łódź 1996, s.150.

<sup>221</sup> Ibidem, s.150.

obszary było obiektywną koniecznością, a jeśli tak, to czym można było tłumaczyć okresowe kryzysy i zmiany w projektach integracyjnych. W ramach koncepcji wyróżniono dwa nurty. Pierwszy nurt zakładał trzy modele rozwoju integracji europejskiej. Pierwszy model federacyjny/neofunkcjonalny przewidywał liniowy rozwój integracji aż do federalnej unii, co oznaczało, że pomijano możliwość cyklicznych zakłóceń<sup>222</sup>. Przeciwnieństwem tego modelu była koncepcja nurtu realistycznego, która przewidywała, że dobrze rozwijająca się początkowo integracja w pewnym momencie załamie się pod wpływem konfliktów narodowych, prowadząc do dezintegracji i powrotu do tradycyjnego państwa narodowego. Trzeci model nazwany przez W. Wesselsa teorią fuzji łączył obie wizje. Uważano, iż rozwój integracji europejskiej nie był nigdy rozwojem liniowym, opartym na automatycznym procesie „rozlewania się”. Obok mechanizmów spili-over pojawił się mechanizm spill-back, czyli odwracania, cofania się procesów integracyjnych oraz sytuacja „kręcenia się w kółko”, a więc pewnej stagnacji. W procesie integracyjnym stale występowały cykliczne zakłócenia, czyli przyśpieszenia i hamowania dynamiki integracyjnej pod wpływem różnych czynników: gospodarczych, politycznych, narodowych i ponadnarodowych (przykład stanowią nieudane próby utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej i EWP w latach 50, niepowodzenia planu Wernera budowy unii walutowej na początku lat 70 czy trudności z ratyfikacją Traktatu z Maastricht). W związku z tym trudno było przewidzieć, jaki będzie końcowy etap integracji, dlatego lepiej zakładać, że proces jest otwarty i Unia Europejska może dojść do bardzo różnych rozwiązań, np. pełnej federacji, do niepełnej federacji, do tzw. kooperatywnej federacji łączącej unię państw z elementami konfederacyjnymi czy konfederacji. Ponadto przyjęto, iż w długim okresie proces integracyjny charakteryzował się stałym strukturalnym wzrostem i zróżnicowaniem, którego główną cechą była pewna fuzja, łączenie instrumentów publicznych z różnych poziomów, także europeizacja narodowych podmiotów i instytucji w celu zaspokojenia rosnących potrzeb społeczeństw europejskich.

Drugi nurt współczesnej teorii integracyjnej podkreśla pierwiastek

<sup>222</sup> S. Konopacki, Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernesta Hasa i Leona Lindberga, „Studia Europejskie” 1998, nr 3, s. 110.

konfederacyjny, związany z różnymi formami współpracy międzyrządowej. Czołowym przedstawicielem tej teorii był amerykański politolog Andrew Moravcsik, autor koncepcji „liberalnej współpracy międzyrządowej”<sup>223</sup>. Zdaniem Moravcsika, teoria integracji nie mogła pominąć specyfiki i zróżnicowania narodowych preferencji, decydując o stosunku poszczególnych krajów do integracji, a więc i o narodowym popycie na integrację. Współpraca europejska oznaczała stałą konfrontację własnych preferencji z preferencjami innych państw, dlatego więc ważnym elementem było tworzenie ram instytucjonalnych umożliwiających prowadzenie międzyrządowych przetargów i koordynację narodowych działań. Proces międzyrządowej współpracy decydował o tym, jaki był stosunek poszczególnych państw do dynamiki integracyjnej, jak również określał warunki, w jakich rządy narodowe były skłonne delegować swoje uprawnienia do ponadnarodowych instytucji. W procesie integracji odbiciem tej koncepcji były poglądy prezydenta Francji Charles de Gaulle, który sprzeciwiał się tworzeniu federacji europejskiej. Generał uważał, iż instytucje ponadnarodowe mogły istnieć wyłącznie jako przedłużenie suwerennych rządów<sup>224</sup>. Ponadto gaulliści opowiadali się za współpracą między suwerennymi rządami, polegającą na wypracowaniu wspólnego stanowiska, która miała stanowić siłę napędową procesu zjednoczeniowego.

---

<sup>223</sup> S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej...*, s. 111.

<sup>224</sup> A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s.151.

#### 4.2 Integracja europejska w latach 1950-1993 a idea federacji europejskiej.

W obliczu ogromnych zniszczeń materialnych i moralnych związanych z II wojną światową powrócono do koncepcji federacji europejskiej. Idea Stanów Zjednoczonych Europy miała stać się gwarancją nowej formy pokojowego współżycia państw europejskich jak również próbą integracji narodu niemieckiego. Za federalnym charakterem procesów integracyjnych na kontynencie europejskim przemawiały również kwestie gospodarcze czy też chęć zapewnienia sobie obrony przez państwa zachodnioeuropejskie w kontekście zaostrzającej się sytuacji międzynarodowej, która doprowadziła do „Zimnej Wojny”. Idea federacyjna propagowana była również przez pionierów europejskich procesów integracyjnych: Konrada Adenauera (1876-1967), Alcide de Gasperi (1881-1954), Roberta Schumana (1886-1963), Jean Monneta (1888-1979) i Altiero Spinelliego (1907-1986). W tym kontekście na uwagę zasługuje przemówienie z 24 marca 1946r. K. Adenauera w Kolonii, w którym niemiecki kanclerz opowiedział się za ustanowieniem Stanów Zjednoczonych Europy. W nawiązaniu do tej wypowiedzi już w lipcu 1950r. przeforsował na forum Bundestagu rezolucję opowiadającą się za europejskim paktem federalnym. Projekt zakładał tworzenie federacji z władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą<sup>225</sup>. Równocześnie J. Monnet zakładając tzw. metodę sektorową integracji, na której de facto oparty został proces integracyjny, postrzegał EWWiS jako pierwszy etap ku tworzeniu federacji europejskiej<sup>226</sup>. Na uwagę zasługuje również słynna deklaracja z dnia 9 maja 1950r. Roberta Schumana, która zakładała tworzenie federacji europejskiej poprzez wspólne działania, fuzję interesów i tworzenie solidarności między państwami<sup>227</sup>. Równocześnie zaczęły pojawiać się rozważania na temat projektów zjednoczenia europejskiego m.in. powołanie wspólnoty rolnej „Green Pool” oraz europejskiej wspólnoty medycznej „White Pool” jak również projekt Gabriela Valay’a, dotyczący wspólnego europejskiego rynku rolnictwa.

<sup>225</sup> K. Łastawski, op.cit., s. 142.

<sup>226</sup> Ch. Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, Paris 1993, s.39.

<sup>227</sup> Deklaracja Schumana, 9.05.1951r., [w:] H. Brugmans, *L’idée européenne 1920-1970*, Bruges 1970, s.377

W dniu 18 kwietnia 1951r. nastąpiło uroczyste podpisanie w sali zegarowej francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych Traktatu Paryskiego przez sześć państw Europy Zachodniej (Belgia, Holandia, Luksemburg, Francja, Niemcy, Włochy) o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, który ostatecznie potwierdził odstępnie w realizacji wizji zjednoczonej Europy od koncepcji federacji na rzecz metody funkcjonalnej opartej na gospodarczej odbudowie i tworzeniu powiązań ekonomicznych. Art.2 Traktatu Paryskiego stwierdzał, iż celem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali było przyczynienie się do rozwoju gospodarczego, zwiększenia zatrudnienia i podnoszenia stopy życiowej ludności<sup>228</sup>. EWWiS miała zapewnić również budowę nowej struktury pokojowej między Francją a Niemcami oraz innymi krajami członkowskimi w celu przełamywania powojennej nieufności między narodami Europy Zachodniej. W traktacie państwa zobowiązały się do stopniowego znoszenia ciał oraz ograniczeń ilościowych w obrocie surowcami i produktami przemysłu węglowego i stalowego między państwami członkowskimi. Przewidziano również zniesienie barier w przepływie siły roboczej i znoszenie taryf transportowych na surowce i produkty przemysłu węglowego i stalowego. Głównym organem wykonawczym EWWiS do 1967r. była dziewięcioosobowa Wysoka Władza. Miała ona uprawnienia ustanowienia kontyngentów produkcyjnych, cen minimalnych i maksymalnych, finansowania projektów nowej działalności gospodarczej oraz udzielania zasiłków pracownikom urządzającym się w nowym miejscu pracy. Wysoka Władza uzyskiwała również uprawnienia podejmowania decyzji w zakresie węgla i stali obowiązujących na terenie całej wspólnoty. Rada Ministrów stanowiła organ odpowiedzialny za harmonizację działań Wysokiej Władzy i rządów państw członkowskich. Powołano także Trybunał Sprawiedliwości jako instytucję nadzorującą proces przestrzegania postanowień traktatowych. W skład Trybunału weszło siedmiu sędziów wybieranych na 6 lat. W 1952r. został utworzony Sekretariat EWWiS, a zadania kontrolne powierzono Wspólnemu Zgromadzeniu składającemu się z 78 delegatów desygnowanych przez parlamenty państw członkowskich. Do zadań

---

<sup>228</sup> Traktat Paryski, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali), Paryż, 18 kwietnia 1951r., [w:] [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

Zgromadzenia należała m.in. ocena dorocznego raportu o działalności Wysokiej Władzy.

Art. 3. Traktatu Paryskiego określał cele organów wspólnotowych poprzez<sup>229</sup>:

- a) zapewnienie wspólnemu rynkowi regularnych dostaw, biorąc przy tym pod uwagę potrzeby państw trzecich;
- b) zapewnienie wszystkim nabywcom ze wspólnego rynku jednakowego dostępu do źródeł produkcji;
- c) zapewnienie ustalenia najnowszych cen w taki sposób, aby nie pociągało to za sobą żadnego wyrównawczego podnoszenia cen w tych samych przedsiębiorstwach przy innych działaniach ani podnoszenia wszystkich cen w innym okresie, umożliwiając jednak niezbędną amortyzację i stwarzając normalne możliwości oprocentowania zainwestowanego kapitału;
- d) zapewnienie zachowania warunków zachęcających przedsiębiorstwa do rozwijania i doskonalenia ich zdolności produkcyjnej;
- e) popieranie poprawy warunków życia i pracy siły roboczej, zmierzającej do ich zrównania na wyższym poziomie we wszystkich gałęziach produkcji znajdujących się pod kontrolą Wspólnoty;
- f) popieranie rozwoju wymiany międzynarodowej i zapewnienie poszanowania słuszných limitów cen na rynkach zewnętrznych;
- g) popieranie stałego rozwoju i modernizacji produkcji.

Ostatecznie w dniu 25 lipca 1952r. traktat o EWWiS wszedł w życie. Jean Monnet został mianowany przewodniczącym Wysokiej Władzy, a Paul-Henri Speek przewodniczącym Wspólnego Zgromadzenia.

W następnych latach dążenie do urzeczywistnienia federalnej wizji Europy przejawiało się w projektach EWO i EWP. Plan utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej został przedstawiony przez Rene Plevena z 1950r. Według premiera Francji EWO miała tworzyć federacyjną strukturę wojskową państw „szóstki” z udziałem niemieckim i zarazem blokować odbudowę samodzielnej armii zachodnioniemieckiej. Plan zakładał także stworzenie armii europejskiej pod

<sup>229</sup> Traktat Paryski (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali), Paryż, 18 kwietnia 1951r., [w:] [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).



jednolitym dowództwem europejskiego ministra obrony, mianowanego przez rządy narodowe i odpowiedzialnego przed Zgromadzeniem Europejskim. Zakładano również powołanie specjalnego wspólnotowego sztabu generalnego, który gwarantowałby skuteczną kontrolę nad siłami niemieckimi<sup>230</sup>. 27 maja 1952r. sześciu ministrów spraw zagranicznych EWWiS podpisało w Paryżu traktat o Europejskiej Wspólnocie Obronnej. Art. 38 niniejszego traktatu zakładał, iż Zgromadzenie Parlamentarne EWO przedstawi propozycje zastąpienia dwóch struktur strukturą federalną<sup>231</sup>. W konsekwencji w dniu 18 czerwca 1952r. przedstawiciele Ruchu Europejskiego zebrali się w hotelu Luteria w Paryżu domagając się ustalenia projektu władzy politycznej, na bazie omawianego art.38 EWO, który przewidywał powołania organizacji federalnej. W odpowiedzi na ten apel 10 września 1952r. ministrowie spraw zagranicznych „szóstki” zdecydowali się na powołanie Zgromadzenia Parlamentarnego „ad hoc” EWWiS. W dniu 9 maja 1953r. przedstawiono projekt wspólnoty politycznej w skład, której weszłyby<sup>232</sup>:

- Rada wykonawcza wybierana przez Parlament wspólnoty;
- Parlament ustawodawczy złożony z izby niższej powołanej w wyborach bezpośrednich i Senatu wybranego przez parlamenty narodowe;
- Sąd Sprawiedliwości;
- Rada Ekonomiczna i Socjalna.

Ostatecznie odrzucenie w sierpniu 1954 roku przez francuskie Zgromadzenie Narodowe układu o Europejskiej Wspólnocie Obronnej położyło kres dalszym pracom nad powołaniem Wspólnoty Politycznej. Według K. Łastawskiego na upadek koncepcji EWO i EWP wpłynęły następujące czynniki<sup>233</sup> :

- duży opór wobec remilitaryzacji RFN, zwłaszcza wśród Francuzów,
- obawa przed integracją z armią niemiecką, skompromitowaną w hitlerowskiej polityce agresji,
- brak doświadczeń państw europejskich w tworzeniu wspólnych sił zbrojnych,
- niechęć Wielkiej Brytanii do integracji o rozwiązaniach ponadnarodowych.

<sup>230</sup> Traktat Paryski..., s. 29.

<sup>231</sup> P. Fontaine, *Le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe* de Jean Monnet, Lausanne 1974, s.21.

<sup>232</sup> Ibidem, s.21.

<sup>233</sup> K. Łastawski, op.cit., s. 155.

Impuls do dalszych działań na rzecz integracji miał nadać II Kongres Haski, nazywany Stanami Generalnymi Małej Europy. Kongres zebrał się w dniach 8-10 października 1953r. Uchwała kongresu w całości poparła zamiar tworzenia organizacji politycznej o charakterze federacyjnym, nadrzędnej wobec EWWiS i EWO<sup>234</sup>. Z kolei J. Monnet w memorandum z 20 lutego 1955r. przesłanym do H.Spaaka sugerował, iż nadszedł moment zjednoczenia wszystkich partii, organizacji wokół jednego programu w celu powołania Stanów Europy<sup>235</sup>. W odpowiedzi na ten apel w dniu 13 października 1955r. ogłosił powstanie Komitetu Akcji na rzecz Stanów Zjednoczonych Europy. Podczas pierwszej sesji w Paryżu w dniu 10 października 1955r. komitet opowiedział się za rozwiązaniami z Mesyny, które stanowić miały kolejny etap integracji<sup>236</sup>.

Podczas omawianej konferencji w Mesynie w czerwcu 1955r. ministrowie spraw zagranicznych EWWiS postanowili o poszerzeniu negocjacji o dwa dalsze sektory gospodarki. Powołano komitet międzyrządowy pod kierownictwem Paula-Henriego Spaaka, który miał przygotować koncepcję integracji sektorowej w dziedzinie pokojowego wykorzystania energii atomowej oraz wzmocnienia dotychczasowej współpracy gospodarczej poprzez doprowadzenie do utworzenia wspólnego rynku. Następnie przedstawiony podczas konferencji międzyrządowej w Wenecji w maju 1956r. raport H. Spaaka stał się podstawą do przygotowania i podpisania traktatów rzymskich.

25 marca 1957 roku został podpisany przez sześć państw członkowskich EWWiS (Francja, Niemcy, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg) traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz traktat o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (EUROATOM). Art. 2 traktatu EWG wskazywał na zadania wspólnoty, którymi były: ustanowienie wspólnego rynku, stopniowe zbliżanie polityk gospodarczych państw członkowskich, popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej, stały i zrównoważony wzrost,

---

<sup>234</sup> K. Łastawski, op.cit., s.155.

<sup>235</sup> P. Fontaine, *Le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe* de Jean Monnet, Lausanne 1974, s.31.

<sup>236</sup> Ibidem, s.66.

zwiększona stabilność, przyspieszone podwyższanie poziomu życia oraz ściślejszy związek między państwami członkowskimi<sup>237</sup>. Art.3 traktatu zapowiadał<sup>238</sup> :

- a) zniesienie opłat celnych i ograniczeń ilościowych między państwami członkowskimi w przywozie i wywozie towarów ;
- b) ustanowienie wspólnej taryfy celnej i wspólnej polityki handlowej wobec państw trzecich;
- c) zniesienie między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie osób, usług i kapitału;
- d) wprowadzenie wspólnej polityki rolnej;
- e) wprowadzenie wspólnej polityki transportowej;
- f) ustanowienie systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję we wspólnym rynku;
- g) stosowanie procedur umożliwiających koordynowanie polityk gospodarczych Państw Członkowskich i przeciwdziałanie nierównowadze w ich bilansach płatniczych;
- h) zbliżanie ustawodawstw krajowych w stopniu koniecznym do funkcjonowania wspólnego rynku;
- i) utworzenie Europejskiego Funduszu Społecznego w celu poprawy możliwości zatrudnienia pracowników oraz przyczynianie się do podnoszenia ich poziomu życia;
- j) ustanowienie Europejskiego Banku Inwestycyjnego, zmierzające do ułatwienia ekspansji gospodarczej Wspólnoty przez utworzenie nowych zasobów;
- k) stowarzyszanie się krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą w celu zwiększenia wymiany handlowej i wspólnych starań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego.

Art. 4 traktatu określał instytucje Wspólnoty, w skład której wchodziły : Zgromadzenie Parlamentarne o celach konsultacyjnych i kontrolnych, Rada Ministrów o głównych uprawnieniach decyzyjnych, Komisja spełniająca funkcję wnioskodawczą i wykonawczą, Trybunał do realizacji funkcji sądowniczych. Funkcje doradcze miał

---

<sup>237</sup> Traktat Rzymski (Traktaty ustanawiające EWG i EUROATOM), Rzym, 25 marca 1957r. [w:] [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

<sup>238</sup> Ibidem.

spełniać Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Ponadto niniejszy dokument przewidywał wieloetapowe działania oraz stopniowy proces rozwoju wspólnej polityki gospodarczej i społecznej. Przyjęty w traktacie okres przejściowy miał obejmować trzy etapy, po 4 lata każdy (1958-1969). Traktat tworzył jednocześnie wspólny rynek oraz znosił ograniczenia w przepływie osób, usług i kapitałów między krajami członkowskimi. Do 1969r. sześć państw członkowskich miało utworzyć unię celną. Z kolei drugi z Traktatów Rzymskich regulował wyłącznie współpracę w zakresie produkcji i eksploatacji energii atomowej. Równocześnie traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej miał być przeciwstawieniem się przez Europę hegemonii wielkich mocarstw (USA, ZSRR, Chiny) w tej dziedzinie. Art. 1 omawianego traktatu powoływał Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EUROATOM) i określał zadania Wspólnoty. EUROATOM miał na celu podwyższanie poziomu życia w państwach członkowskich i rozwijanie stosunków z innymi państwami poprzez ustanowienie warunków niezbędnych do stworzenia i szybkiego rozwoju przemysłu jądrowego. Art. 2 ustawy przewidywał zadania organizacji, które kształtowały się następująco<sup>239</sup>:

- a) wspieranie badań naukowych i gwarancja rozpowszechniania wiedzy technicznej;
- b) tworzenie jednolitych norm bezpieczeństwa mających chronić zdrowie pracowników i ludności oraz zapewnienie ich stosowania;
- c) ułatwianie inwestycji i zapewnienie tworzenia podstawowych instalacji niezbędnych do rozwoju energetyki jądrowej we Wspólnocie;
- d) gwarantowanie wszystkim użytkownikom Wspólnoty regularnych i sprawiedliwych dostaw rud i paliw jądrowych;
- e) zapewnienie, poprzez odpowiedni nadzór, niestosowania materiałów jądrowych do celów innych niż planowane;
- f) respektowanie przyznanych praw własności wobec specjalnych materiałów rozszczepialnych ;

---

<sup>239</sup>Traktat Rzymski (Traktaty ustanawiające EWG i EUROATOM), Rzym, 25 marca 1957r. [w:] [www.uke.gov.pl](http://www.uke.gov.pl).

- g) zapewnienie powszechnej możliwości zbytu i dostępu do najlepszych rozwiązań technicznych poprzez tworzenie wspólnego rynku specjalistycznych materiałów i sprzętu, swobodny przepływ kapitału do celów inwestycji w sferze energetyki jądrowej oraz swobodę zatrudnienia specjalistów we Wspólnocie;
- h) nawiązanie z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi stosunków umożliwiających postęp w pokojowym wykorzystaniu energii jądrowej.

W art.3 traktatu przewidziano strukturę organizacyjną EUROATOMU w postaci Zgromadzenia, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości. Dodatkowo pracę Rady i Komisji wspomagał Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Od stycznia 1959r. został utworzony wspólny rynek państw członkowskich w zakresie materiałów jądrowych.

Od stycznia 1958r. EWWiS, EWG, EUROATOM posiadały organy o podobnej strukturze. Istniały trzy Rady oraz trzy odrębne władze wykonawcze : Wysoka Władza w EWWiS oraz komisje - EWG i EURATOMU. W 1958r. powołano również Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) trzech wspólnot europejskich. Aby zapobiec niekontrolowanemu wzrostowi biurokracji wraz z podpisaniem Traktatów Rzymskich połączono Zgromadzenia Parlamentarne i Trybunały Sprawiedliwości wszystkich trzech Wspólnot. W 1967r. trzy organizacje połączyły się, stwarzając ramy instytucjonalne dzisiejszej Wspólnoty w postaci Rady Ministrów i Komisji.

Z punktu analizy federalnego charakteru Unii należy odwołać się również do postanowień traktatu o EWG w latach 1962-1968 dotyczących wypracowania wspólnej polityki rolnej, w 1968r. wprowadzenia unii celnej, a w 1970r. wspólnej polityki handlowej. Na uwagę zasługuje również przedstawienie w 1985r. przez Komisję Europejską tzw. Białej Księgi zawierającej listę niewykonanych dotąd postanowień traktatowych w dziedzinie wspólnego rynku i postulującej zakończenie tego procesu do końca 1992r.

Ogromny wpływ na dalszy rozwój koncepcji odegrał także gen. Charles de Gaulle, który już w dniu 31 maja 1960r. poddał publicznej krytyce dążenia federalistów europejskich, oceniając ich zamiary jako tworzenie sztucznej ojczyzny zrodzonej w mózgu technokratów<sup>240</sup>. Ponadto przedstawiona przez prezydenta Francji koncepcja „Europy ojczyzn” sprzeciwiała się planom tworzenia federacji

---

<sup>240</sup> K. Łastawski, op.cit., s. 183.

europejskiej i sygnalizowała potrzebę szerszej współpracy europejskiej od Atlantyku do Uralu, ale na odmiennych warunkach niż to proponowali federaliści. Idea gaullistowskiego konfederalizmu znalazła odzwierciedlenie w planie C. Foucheta. Już 2 listopada 1961r. z inicjatywy de Gaulla Francja zaprezentowała projekt integracji w kierunku unii politycznej państw europejskich, obejmującej przede wszystkim sprawy polityki zagranicznej, a także współdziałanie w sprawach współpracy kulturalnej i naukowej. Pierwsza wersja planu C.Foucheta została przedstawiona w dniu 19 października 1961r. Plan C. Foucheta zakładał w art.1 utworzenie unii bazującej na szacunku, równości praw i obowiązków. Art.2 projektu określał cele unii w postaci ustalenia polityki zagranicznej, zapewnienia współpracy w dziedzinie nauki i kultury, ochrony praw człowieka, wolności i demokracji, wzmocnienia kooperacji między państwami i prowadzenia wspólnej polityki obronnej<sup>241</sup>. Do instytucji unii należały: Rada, Zgromadzenie Parlamentarne, Komisja Europejska. Projekt precyzował uprawnienia tych organów. Za najwyższy organ unii uznano Radę, zbierającą się na szczepku szefów państw i rządów trzy razy w roku. Art.6 projektu przewidywał, iż decyzje Rady były wiążące dla państw członkowskich<sup>242</sup>. Rada miała podejmować decyzje tylko na zasadzie jednomyślności. Dla ich przygotowania i realizacji planowano utworzenie Europejskiej Komisji Politycznej, która zgodnie z art.9 projektu składała się z ekspertów, reprezentujących ministerstwa spraw zagranicznych państw członkowskich. Komisja miała spełniać rolę ciała międzyrządowego, zgodnie z gaullistowską koncepcją „Europy ojczyzn”. Ze względu na sprzeciw państw europejskich projekt upadł. Druga wersja projektu C. Foucheta została przedstawiona w 1962r. jako sugestia delegacji narodowych. Celem unii zgodnie z art.2 była koordynacja i unifikacja polityki państw członkowskich<sup>243</sup>. W związku z tym proponowano tworzenie wspólnej polityki zagranicznej, polityki obronnej, polityki w dziedzinie edukacji, nauki i kultury oraz harmonizację i unifikację legislacji państw członkowskich. Niestety i druga wersja planu C. Foucheta spotkała się z krytyką ze strony państw europejskich. Przede

---

<sup>241</sup> Ch.Zorgbibe, *Histoire de la construction europeenne*, Paris 1993, s.72.

<sup>242</sup> Ibidem, s.73.

<sup>243</sup> Ibidem, s.76.

wszystkim zarzucono temu projektowi próby tworzenia europejskiego ugrupowania militarnego pod przywództwem Francji<sup>244</sup>.

Po dymisji C. Foucheta w marcu 1962r. A. Cattani podjął dalsze próby pogłębienia procesów zjednoczeniowych. Na podstawie wcześniejszych projektów integracyjnych przedstawił projekt tworzenia unii politycznej, stanowiącej pośredni etap ku federacji europejskiej. W planowanej unii zaproponował wzmocnienie roli organów o charakterze ponadnarodowym: pochodzącego z powszechnych wyborów Parlamentu Europejskiego i stworzenie stanowiska Sekretarza Generalnego. Projekt upadł, gdyż uznano go za przedwczesny. W konsekwencji zaniechano rozmów w sprawie tworzenia unii politycznej ze względu na niekorzystny rozwój sytuacji międzynarodowej, a przede wszystkim ze względu na różnice zdań w gronie „szóstki” w sprawach dalszej integracji i problemy w zakresie instytucjonalnym.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na osłabienie wysiłków na rzecz tworzenia unii politycznej był sprzeciw Francji na wprowadzenie w 1966r. zasady głosowania kwalifikowaną większością głosów. Rząd francuski poprzez tzw. politykę pustego krzesła doprowadził do kryzysu instytucjonalnego wewnątrz wspólnot. Ostatecznie kryzys został rozwiązany poprzez kompromis luksemburski. Protokół luksemburski z dnia 30 stycznia 1966r. wprowadził zasadę, iż Rada Ministrów podejmowała w sprawach bardzo ważnych decyzje jednomyślnie. Doprowadziło to z kolei do faktycznego zastąpienia zasady większościowej zasadą jednomyślności i zablokowania federalistycznych koncepcji. Treść postanowień luksemburskich wskazywała także, że dalsza integracja będzie zależeć przede wszystkim od woli głównych państw i możliwości uzależnionych konkretnymi warunkami politycznymi i gospodarczymi. Równocześnie kompromis luksemburski dowiódł, że metoda funkcjonalna jest skuteczniejsza w procesie integracji od prób jednostronnego narzucania rozwiązań federalistycznych. Zróżnicowanie stanowisk państw wobec dalszego rozwoju integracji zadecydowało o przesunięciu planów tworzenia unii politycznej na dalsze lata.

Nowe inicjatywy w kierunku federalnym pojawiły się dopiero w latach siedemdziesiątych w wyniku zgromadzeń w Hadze i w Paryżu. Na wniosek

---

<sup>244</sup> K. Łastawski, op.cit., s.185.

G. Pompidou podczas konferencji państw „szóstki” w Hadze w dniach od 1-2 grudnia 1969r., postanowiono o pogłębieniu integracji w zakresie budowy unii ekonomicznej i walutowej oraz rozszerzaniu współpracy politycznej. Ponadto konferencja przyznała mandat ministrom spraw zagranicznych do studiowania możliwości rozwoju unifikacji politycznej<sup>245</sup>. W tym celu powołano specjalny komitet składającego się z dyrektorów departamentów politycznych państw członkowskich na czele z dyplomatą belgijskim Etienne Davingtonem. Opracowany w ramach komisji raport został przyjęty 27 października 1970r. podczas konferencji w Luksemburgu. Omawiany dokument formułował ogólne założenia europejskiej współpracy politycznej oraz określał cele i metody współpracy w zakresie polityki zagranicznej wspólnot. Proponował utworzenie komitetu politycznego oraz wprowadzenie współpracy ministrów spraw zagranicznych<sup>246</sup>. Z kolei komunikat końcowy konferencji paryskiej z 21 października 1972r. zapowiadał przekształcenia przed końcem obecnego dziesięciolecia całokształtu dotychczasowych stosunków w Unię Europejską i opowiedział się za dalszym rozwojem jedności europejskiej<sup>247</sup>. W tym celu państwa członkowskie powierzyły mandat w 1974r. M. Tindermansowi, premierowi belgijskiemu do realizacji raportu dotyczącego finalizacji konstrukcji Unii Europejskiej.

Raport M. Tindermansa z 29 grudnia 1975r. zakładał reformę fundamentalną wspólnoty i przekształcenie Wspólnot Europejskich w Unię Europejską poprzez powołanie jednego ośrodka decyzyjnego<sup>248</sup>. Potwierdzeniem tych zmian były plany m.in: wspólnej polityki w nowych sektorach, takich jak polityka zagraniczna czy polityka monetarna, reforma instytucjonalna, wybory bezpośrednie do Parlamentu Europejskiego i powrót do zasady głosowania większościowego. Równocześnie w dokumencie stwierdzono, iż realizacja przyjętych wcześniejszych traktatów nie doprowadziła do wypracowania sprawnych reguł integracji ze względu na rozbieżność interesów narodowych i brak perspektywicznej wizji integracji. Dalsze tworzenie unii upatrywano w rozwoju europejskiej polityki gospodarczej i społecznej oraz budowie skutecznie działających instytucji wspólnotowych. Ważnym elementem

<sup>245</sup> P. Lefeuvre, *Le projet Spinelli d 'Union Europeenne*, Paris 1985, s.18.

<sup>246</sup> K. Łastawski, *op.cit.*, s. 214.

<sup>247</sup> P. Lefeuvre, *Le projet Spinelli d 'Union Europeenne*, Paris 1985, s.18

<sup>248</sup> *Ibidem*, str.18.



było tworzenie silnego centrum decyzyjnego integracji i wskazanie na konieczność jednolitego działania szefów państw i rządów przyszłej Unii Europejskiej na zewnątrz. Zaproponowano nowy podział kompetencji, według którego część zadań uzgadnianych byłaby z państwami członkowskimi, a część funkcji byłaby uzgadniana przez instytucje ponadnarodowe. Nowe kompetencje miały zapewnić rozwój Europy i zwiększenie jej roli w świecie<sup>249</sup>. Proponowano poszerzenie dziedzin kompetencji również o sprawy monetarne, budżetowe i fiskalne. Zaproponowano również wspólne negocjowanie spraw polityki zagranicznej, stosunków gospodarczych i obrony, wprowadzenie wspólnej polityki gospodarczej, walutowej, przemysłowej, rolnej, energetycznej i badawczej. Przedstawiono także propozycje zwiększenia roli i ponadnarodowego charakteru Unii Europejskiej. Zakładano zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego poprzez tworzenie Izby Lordów - wybieranej w głosowaniu powszechnym i Izby Państw - reprezentowanej przez rządy państw członkowskich. Raport opowiedział się za wyborami bezpośrednimi do Parlamentu Europejskiego. Proponowano zdynamizowanie działań Rady Europejskiej i zwiększenie uprawnień Komisji. Postulowano rozszerzenie praw obywateli przyszłej Unii Europejskiej, ułatwienia w ruchu osobowym oraz stopniową likwidację kontroli granicznej, aż do urzeczywistnienia unii paszportowej. Domagano się przyjęcia zasady głosowań większościowych i rozszerzania działań w zakresie wspólnej obrony europejskiej. Ostatecznie projekt upadł, gdyż okazał się zbyt ambitny na ten okres. Mimo to omawiany dokument miał ogromne znaczenie ze względu na zapowiedź powołania Unii Europejskiej.

Kolejnym ważnym wydarzeniem, które zbliżyło struktury europejskie do modelu federalnego była konferencja szefów państw i rządów EWG w Paryżu (9-10 grudnia 1974). Podczas omawianego szczytu podjęto decyzję o utworzeniu Rady Europejskiej, przejściu do wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego oraz zwiększeniu wysiłków w kierunku tworzenia bliżej nieokreślonej unii. Następnie 5 grudnia 1978r. Rada Europejska powierzyła mandat komisji „trzech mędrców” w celu przeanalizowania mechanizmów Wspólnoty Europejskiej do potrzeb planowanej Unii

---

<sup>249</sup> Parlament Europeen, Bataille pour l'Union Altiero Spinelli, Luksemburg-Bruksela 1987, Office de publication officielles de Communautés europeennes, s. 165.

Europejskiej. W rezultacie pracy zespołu „trzech mędrców” w składzie: Barend Willem Biesheuvel - były premier Holandii, Edmont Dell - minister handlu Wielkiej Brytanii oraz Robert Marjolin – wieloletni wiceprzewodniczący Komisji Wspólnot przedstawiono raport dotyczący integracji. Proponowano w nim ściślejsze koordynowanie polityki zagranicznej państw członkowskich, dalszą koordynację polityki gospodarczej i poszerzenie wzajemnej pomocy ekonomicznej integrujących się państw<sup>250</sup>.

W latach osiemdziesiątych pojawiły się również inne inicjatywy, które zasługują na uwagę w kontekście realizacji celu badawczego pracy. Pierwszy projekt zrodził się w ramach „Klubu Krokodyla”<sup>251</sup> powołanego w dniu 9 lipca 1981r. Utworzona z jego inicjatywy komisja do spraw instytucjonalnych doprowadziła do przyjęcia 14 lutego 1984r. traktatu o Unii Europejskiej w Parlamencie Europejskim<sup>252</sup>. Zgodnie z niniejszym dokumentem Unia miała być uformowana na zasadach demokratycznych. W traktacie podkreślono zasadę subsydiarności, która miała zapewnić wspólną realizację celów. Ponadto traktat zachował główne struktury wspólnot: Parlament, Radę Unii, Radę Europejską, Komisję, Trybunał Sprawiedliwości. Art. 14 -19 precyzowały kompetencje Parlamentu. Przede wszystkim wzmocniono rolę Parlamentu poprzez nadanie mu władzy ustawodawczej i uprawnień finansowych, nie jak dotychczas wyłącznie konsultacyjnych<sup>253</sup>. Parlament miał partycypować we władzy ustawodawczej z Radą, procedurze ratyfikacji traktatów, kwestiach budżetowych i otrzymywał prawo mianowania członków Sądu Sprawiedliwości. Posiadał również kontrolę polityczną nad Komisją<sup>254</sup>. Art.20 - 24 traktatu przedstawiały zadania Rady Unii Europejskiej, które uległy również poszerzeniu. Rada miała partycypować we władzy ustawodawczej z Parlamentem. Wskazywano także potrzebę zmiany procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej i zastąpienia w ciągu dziesięciu lat procedury jednomyślnej zasadą zwykłej większości głosów lub kwalifikowaną większością głosów. Ponadto Rada miała uczestniczyć z

<sup>250</sup> P. Lefevre, *Le projet Spinelli d 'Union Europeenne*, Paris 1985, s.18.

<sup>251</sup> Klub Krokodyla deputowanych, którzy pracowali nad projektem konstytucji federalnej. Został utworzony w 1980r. z inicjatywy Altiero Spinelli, nazwa tej grupy wywodziła się od restauracji „Crocodile” w Strasbourgu, gdzie gromadzili się parlamentarzyści.

<sup>252</sup> P.Lefevre, *Le projet Spinelli d 'Union Europeenne*, Paris 1985, s.24.

<sup>253</sup> Ibidem, s.3.

<sup>254</sup> Ibidem, s.37.

Parlamentem w decyzjach budżetowych, ratyfikacji traktatów międzynarodowych i obsadzaniu stanowisk sędziów<sup>255</sup>. Proponowano, by Rada Unii Europejskiej spełniała rolę izby wyższej parlamentu, a Parlament Europejski pełniłby rolę izby niższej. Zakładano także zwiększenie roli Komisji i jej odpowiedzialności przed Parlamentem. Art.25 - 29 określały kompetencje Komisji, która miała stać się centrum politycznym Unii. Przyznano jej władzę wykonawczą i wzmocniono jej rolę. Komisja posiadała inicjatywę ustawodawczą i budżetową. Innowacją była procedura wyboru Komisji, nie jak dotychczas przez rządy, lecz przez wybór Przewodniczącego Komisji, mianowanego przez Radę Europejską<sup>256</sup>. Zwiększono również uprawnienia Sądu Sprawiedliwości. Rada Europejska miała być zintegrowana z Unią. Miała według art.33 traktatu uczestniczyć w życiu Unii poprzez formułowanie rekomendacji i podejmować decyzje o powiększeniu kompetencji Unii, dokonywać wyboru przewodniczącego Komisji, informować Parlament o działaniach Unii, odpowiadać na zapytania parlamentarzystów. W strukturze Unii znalazły się również: Komitet Ekonomiczny i Socjalny, Izba Księgowych i Europejski Fundusz Monetarny<sup>257</sup>. Jednocześnie proponowano podział kompetencji między władzami unijnymi a państwami członkowskimi. Przewidziano także rozdział kompetencji na uprawnienia wyłączne Unii, uprawnienia konkurencyjne i uprawnienia wyłączne państw. Oprócz tego traktat określał zasady wymiaru sprawiedliwości, rozwiązania finansowe oraz ogólne założenia działań międzynarodowych. W nawiązaniu do modelu federalnego przyjęto prymat prawa europejskiego nad prawem krajowym i zatwierdzono zasadę subsydiarności w działaniach Unii. Zakładano przy tym przekazanie Unii tylko tych uprawnień rządów, których realizacja na płaszczyźnie narodowej byłaby mniej efektywna. Traktat proponował wzmocnienie działań o charakterze ponadnarodowym kosztem ograniczenia kompetencji państw członkowskich, ale bez wyraźnego określenia zakresu cedowania przez państwa swych suwerennych uprawnień na rzecz Unii Europejskiej. Traktat nie określał granic czasowych realizacji projektu. Projekt podpisało 237 deputowanych Parlamentu Europejskiego, przy 31 głosach przeciw i 43 wstrzymujących się. Mimo iż projekt spotkał się z ogromną krytyką

<sup>255</sup> P.Lefeuve, Le projet Spinelli d 'Union Europeenne..., s.38.

<sup>256</sup> Ibidem, s.40.

<sup>257</sup> Ibidem,s.40.

zwłaszcza Margaret Thatcher, niniejszemu dokumentowi przypisuje się ogromne znaczenie, gdyż podjął na nowo ideę federacji europejskiej i stał się podstawą kolejnych debat nad przyszłością Unii.

Druga inicjatywa, która dotyczyła również przekształcenia wspólnot w Unię Europejską została przedstawiona w Stuttgarcie w 1981r. przez ministra spraw zagranicznych RFN Hansa Dietricha Genschera i ministra spraw zagranicznych Włoch Emilio Colombo. Obaj politycy opowiedzieli się za tworzeniem Unii poprzez <sup>258</sup>:

- ograniczenie zasady jednomyślności w działaniach Rady Wspólnot Europejskich tylko do żywotnych interesów państw;
- zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego;
- wzmocnienie roli Rady Europejskiej;
- rozwijanie wspólnej polityki zagranicznej;
- polepszenie koordynacji polityki bezpieczeństwa;
- zacieśnienie europejskiej współpracy kulturalnej.

Na uwagę zasługuje fakt, iż pod wpływem inicjatywy Genscher-Colombo Rada Europejska w marcu 1981r. uchwaliła deklarację w sprawie Unii Europejskiej, która stała się podstawą dalszych wysiłków, zmierzających do budowy unii politycznej. Ponadto na posiedzeniu Rady Europejskiej w listopadzie 1981r. został przedstawiony projekt aktu europejskiego. Zawierał on propozycje działalności wspólnot europejskich i tworzenia Unii Europejskiej. Wysunięto również propozycje przechodzenia do zasady podejmowania decyzji Rady większością głosów, wprowadzenia zasady konstruktywnego wstrzymania się od głosu, rozszerzenia uprawnień integracyjnych w zakresie tworzenia unii gospodarczej i walutowej oraz zwiększenia aktywności w sprawach międzynarodowych<sup>259</sup>.

Odwołanie na powyższą inicjatywę wydawało mi się konieczne, bowiem wpłynęła ona na przyjęcie w dniu 19 czerwca 1983r. przez Radę Europejską w Stuttgarcie „Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej”, która wskazywała na

---

<sup>258</sup> K. Łastawski, op.cit., s. 241.

<sup>259</sup> Ibidem, s. 241.

potrzebę utworzenia Unii Europejskiej oraz zacieśnienia współpracy w zakresie prawa, kultury i bezpieczeństwa<sup>260</sup>.

Kolejna inicjatywa została zgłoszona przez Francois Mitterrand'a na forum Parlamentu Europejskiego. Prezydent Francji zaproponował konsultacje w sprawie rewizji traktatów wspólnotowych w oparciu o Uroczystą Deklarację o Unii Europejskiej ze Stuttgartu z 1983r. i projekt traktatu o Unii Europejskiej z lutego 1984r. Na wyróżnienie zasługuje również raport komisji ds. instytucjonalnych, zwanej Komitetem Dooge'a, pod przewodnictwem irlandzkiego senatora J. Dooge'a, który postulował nadanie Parlamentowi Europejskiemu większej roli w procesie decyzyjnym, przywrócenie zasady głosowania większością kwalifikowaną na forum Rady Unii Europejskiej, powiązanie Wspólnot Europejskich z Europejską Współpracą Polityczną, zamknięcie procesu budowy wspólnego rynku, rozbudowę Europejskiego Systemu Walutowego oraz skuteczne doprowadzenie do uchwalenia projektu Traktatu o Unii Europejskiej.

Następne ważne wydarzenie w postaci Jednolitego Aktu Europejskiego interpretowane jest często w literaturze jako odejście od koncepcji Wspólnoty podzielonej na państwa członkowskie na rzecz Wspólnoty aspirującej do przekształcenia się we wspólną przestrzeń (federację)<sup>261</sup>. Art. 1 niniejszego traktatu stwierdzał, iż Wspólnoty Europejskie oraz europejska współpraca polityczna obierają sobie za cel wniesienie wspólnego wkładu do osiągnięcia widocznego postępu w kierunku Unii Europejskiej<sup>262</sup>. Traktat wprowadzał procedurę podejmowania decyzji przez Radę Ministrów większością kwalifikowaną oraz wyposażał ją w uprawnienia do powołania Sądu Pierwszej Instancji przy Trybunale Wspólnot Europejskich. Poza tym poszerzono uprawnienia wspólnot w zakresie polityki gospodarczej i walutowej, w zakresie rozwoju technologicznego oraz w dziedzinie ochrony środowiska. Powołano również Komitet Polityczny dla koordynacji Europejskiej Współpracy Politycznej. Jednolity Akt Europejski poszerzył także zakres kompetencji Parlamentu Europejskiego poprzez uzyskanie uprawnień do czynienia poprawek w stanowisku

<sup>260</sup> B. Olivi, *L'Europe difficile*, Paris 2001s. 315-316.

<sup>261</sup> K.Kik, *Wizje zjednoczonej Europy w programach i polityce głównych nurtów politycznych Europy Zachodniej*, s. 10.

<sup>262</sup> Jednolity Akt Europejski, Luksemburg, 17 lutego 1986r., [w:] [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

Rady Wspólnot Europejskich wprowadzając tzw. procedury współpracy. Inne zmiany dotyczyły usprawnienia aparatu sądowego wspólnotowego poprzez wprowadzenie Sądu Pierwszej Instancji i wprowadzenie zasady subsydiarności jako jednej z fundamentalnych zasad Wspólnot. Ponadto określono ostateczny termin, do końca 1992r., na stworzenie jednolitego rynku europejskiego. Jednolity Akt Europejski określił także kompetencje Wspólnot w dziedzinach, o których nie wspominały Traktaty Rzymskie, takich jak: polityka społeczna i zatrudnienia, ochrona środowiska, badania naukowe i wprowadzanie nowoczesnych technologii.

Kolejny krokiem w stronę federalnych rozwiązań było porozumienie między Francją, Niemcami, Belgią, Holandią, Luksemburgiem w Schengen o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach i wprowadzaniu swobodnego przepływu osób będących sygnatariuszami aktu z 14 czerwca 1985r.

Równocześnie Jacques Delors przedstawił nowe propozycje dotyczące tworzenia unii gospodarczej i walutowej. Propozycja Delorsa opierała się na trzech etapach<sup>263</sup>.

- Do 1 czerwca 1990r.- utworzenie wspólnego rynku kapitałowego;
- Do 1 stycznia 1994r.- powołanie Europejskiego Instytutu Walutowego;
- Do 1 stycznia 1998r.- utworzenie Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

Powyższe inicjatywy sprawiły, iż podczas spotkań Rady Europejskiej w Paryżu (18 września 1989r.) i w Strasburgu (8-9 grudzień 1989r.) podjęto wnioski o potrzebie przyspieszenia prac nad utworzeniem Unii Europejskiej<sup>264</sup>.

W wyniku tych konkluzji podpisano 7 lutego 1992r. w holenderskim Maastricht Traktat o Unii Europejskiej, który stał się ukoronowaniem wysiłków na rzecz budowy struktury federalnej. Dzięki temu wydarzeniu w polityce europejskiej na nowo podjęto koncepcję federacji jako *finalite politique* europejskich procesów integracyjnych. W art.1 niniejszego traktatu znajduje się zapis : „Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są jak najbliżej obywateli. Unię stanowią Wspólnoty

---

<sup>263</sup> K. Łastawski, op.cit., s. 255

<sup>264</sup> Ibidem, s. 256.

Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi niniejszym Traktatem. Jej zadaniem jest kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między państwami członkowskimi oraz między ich narodami”<sup>265</sup>.

Traktat wyznaczał cele Unii poprzez<sup>266</sup>:

- popieranie zrównoważonego i trwałego postępu gospodarczego i społecznego, w szczególności poprzez utworzenie przestrzeni bez granic wewnętrznych, umacnianie gospodarczej i społecznej spójności oraz ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, obejmującej docelowo jedną walutę;
- potwierdzanie swej tożsamości na arenie międzynarodowej, zwłaszcza poprzez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, obejmującej docelowo określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby prowadzić do wspólnej obrony;
- umacnianie ochrony praw i interesów obywateli Państw Członkowskich poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii;
- rozwijanie ścisłej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
- pełne zachowanie dorobku wspólnotowego i jego rozwój.

Zgodnie z postanowieniami traktatu Unia Europejska tworzyła „nadbudowę” nad zmodyfikowanymi Wspólnotami Europejskimi, zachowując dalej istniejące struktury.<sup>267</sup> Ponadto Unia nie miała własnych przywilejów, nie miała prawa wnoszenia roszczeń międzynarodowych i nie ponosiła odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej. Łączyła w całość ponadnarodowe i międzypaństwowe aspekty współdziałania. Komisja i Parlament nabrały cech ponadnarodowych, z kolei Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej rozwijały działalność międzypaństwową. W strukturze Unii występowały trzy filary: pierwszy filar tworzyły trzy zmodyfikowane Wspólnoty Europejskie, skupiające unię gospodarczą i walutową, sprawy obywatelstwa oraz współdziałanie między wspólnotami. Drugi filar obejmował problemy w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a trzeci - współpracę w

<sup>265</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht, 7 lutego 1992r., [w:] [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)

<sup>266</sup> Ibidem.

<sup>267</sup> K. Łastawski, op.cit., s. 279.

dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, które stanowiły nowy obszar integracji. Poza tym drugi i trzeci filar opierały się na współpracy międzypaństwowej członków sygnatariuszy i wyłączono je spod kompetencji Trybunału Wspólnot Europejskich. Nadrzędną rolę w koordynowaniu filarów Unii Europejskiej przypisano Radzie Europejskiej.

W kontekście analizy europejskich procesów integracyjnych na uwagę zasługują również idee federacyjne proponowane przez główne nurty polityczne Europy Zachodniej. Jak zaznacza K. Kik idea federacji europejskiej od zawsze stanowiła ważny składnik programów socjaldemokratycznych i już została wpisana w 1951r. w dokumentach programowych kongresu założycielskiego Międzynarodówki Socjalistycznej<sup>268</sup>. Według założeń partii Socjalistyczne Stany Zjednoczonej Europy miały być ideą realizowaną w głównej mierze z Radą Europy. Po podpisaniu Traktatu Rzymskiego socjaldemokracja zaczęła występować z hasłami rewizji tego traktatu, ze względu na rozbieżność z priorytetami programu partii. Ostatecznie porażka tworzenia struktur politycznych i militarnych w ramach Wspólnot zadecydowała, iż socjaldemokracja w pierwszym etapie procesów integracyjnych ustanowiła sobie za cel realizowanie interesów świata pracy. W ramach poparcia koncepcji federacji socjaldemokracja domagała się przyznania większych uprawnień Parlamentowi Europejskiemu i Komisji Wspólnot. Na uwagę zasługuje również współpraca partii socjaldemokratycznych i chadeckich, która zaowocowała przeforsowaniem tzw. Traktatu Strasburskiego zakładającego przekształcenie EWG w Unię Europejską z nadrzędną rolą Parlamentu Europejskiego.

Z kolei w ramach ruchu chrześcijańskiej demokracji na uwagę zasługuje działalność m.in. K. Adenauera, A. Gasperi i R. Schumana, którzy byli de facto inicjatorami europejskich procesów integracyjnych. Autor tzw. raportu Tindemansa wywodzi także swój rodowód z koncepcji chadeckich. Na działalności środowisk chadeckich w głównej mierze zadecydowały cztery czynniki<sup>269</sup>:

1. antykomunizm i potrzeba budowy przeciwwagi wobec bloku wschodniego ;

<sup>268</sup> K. Kik, *Wizje zjednoczonej Europy w programach i polityce głównych nurtów politycznych Europy Zachodniej*, Warszawa 1992, s.9.

<sup>269</sup> *Ibidem*, s.39.



2. dążenie mocarstw zachodnich do ponownego uzyskania silnej pozycji międzynarodowej ;
3. uzyskanie przez Francję rangi mocarstwa światowego ;
4. wykorzystanie procesów integracyjnych do ponownego zjednoczenia Niemiec.

W swoich programach chadecy akcentowali znaczenie zasady subsydiarności oraz wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego jako głównego instrumentu procesów integracyjnych. Ponadto w postulatach partii znalazły się takie propozycje jak przekształcenie Rady Ministrów EWG w izbę wyższą Parlamentu Europejskiego, stanowiącą czynnik narodowy w europejskich procesach integracyjnych. Według chadecji Unia Europejska miała opierać się na silnych instytucjach, poszanowaniu suwerenności tych instytucji, równości wszystkich członków, respektowaniu tożsamości narodowej państw członkowskich i przestrzeganiu fundamentalnych praw i wolności Obywateli Wspólnoty<sup>270</sup>. Przyjęte rozwiązania miały stanowić gwarancję realizowania idei subsydiarności oraz ochronę tożsamości wszystkich szczebli federacji według zasady bogactwa w różnorodności .

W ramach Europejskiego Ruchu Liberalnego koncepcja federalna pojawiła się w latach pięćdziesiątych za sprawą planu Rene Plevena, który zakładał powołanie Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Ponadto za sprawą włoskich liberałów zwołano konferencję w Messynie, która stała się podstawą EWG<sup>271</sup>. Z kolei w ujęciu liberałów brytyjskich i niemieckich federalny charakter Unii Europejskiej oznaczał decentralizację i przede wszystkim Europę regionów. Centralnym organem w modelu federalnej Europy był Parlament Europejski. Proponowali również przekształcenie Rady Ministrów w rodzaj izby wyższej czy senatu stanowiący czynnik narodowy w procesie integracyjnym. Z kolei w ramach ruchu konserwatywnego koncepcja federacji europejskiej pojawiła się za sprawą przemówienia W. Churchila z 19 września 1946r. w Zurychu. Tradycyjna niechęć konserwatystów do integracji i i dalsza izolacja Wielkiej Brytanii została częściowo zweryfikowana przez kryzys sueski

<sup>270</sup> K. Kik, *Wizje zjednoczonej Europy...*, s. 47.

<sup>271</sup> *Ibidem*, s.58.

w 1956r., rozpad imperium kolonialnego oraz problemy gospodarcze. Jednakże omawiana forma uczestnictwa w procesach integracyjnych nie była równoznaczna w dalszym ciągu z poparciem dla idei federacji europejskiej. Ponownie kwestia federacji europejskiej pojawiła się w debacie konserwatystów w epoce Margaret Thatcher, która kategorycznie sprzeciwiała się tworzeniu Stanów Zjednoczonych Europy. Żelazna dama wyraziła jedynie zgodę na akceptację zasady subsydiarności dopuszczającej niewielkie uszczuplenie suwerenności państwa na rzecz współpracy na poziomie ponadnarodowym w imię uzyskania większej skuteczności i korzyści dla państw członkowskich.

Podsumowując, poniższy rozdział odwołuje się do inicjatyw dotyczących utworzenia federacji europejskiej w ramach procesów integracyjnych i przedstawia próby federalizacji wspólnot. Dla zwolenników integracji i podejścia federalnego Unia Europejska niewątpliwie stanowiła ukoronowanie półwiecza procesów integracyjnych w Europie. Wyznaczało to nowy etap integracji, w którym koncepcję federacji podjęto ponownie jako *finalite politique* europejskich procesów integracyjnych.

## **Rozdział V. Debata nad przyszłością Unii Europejskiej**

### **5.1. Rozwój Unii Europejskiej i debata europejska u progu XXI wieku**

Na podstawie traktatu z Maastricht (artykuł N, ustęp 2) rozpoczęto konferencję międzyrządową z założeniem przeprowadzenia modyfikacji traktatów założycielskich i traktatu o Unii Europejskiej. W wyniku obrad konferencji międzyrządowej w dniu 2 października 1997r. został podpisany przez państwa „piętnastki” Traktat Amsterdamski. Unia stawiała sobie następujące cele<sup>272</sup>:

- popieranie postępu gospodarczego i społecznego oraz wysokiego poziomu zatrudnienia, doprowadzenie do zrównoważonego i trwałego rozwoju, ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, obejmującej docelowo jedną walutę;
- potwierdzanie tożsamości Unii na arenie międzynarodowej, zwłaszcza poprzez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej;
- umacnianie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii;
- utrzymanie i rozwijanie Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana byłaby swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości;
- pełne zachowanie dorobku wspólnotowego i jego rozwój.

Niniejszy traktat znowelizował Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o Wspólnocie Europejskiej. Państwa członkowskie uzgodniły w nim, iż z chwilą poszerzenia unii, nowe państwo może wystawić tylko jednego komisarza do Komisji Europejskiej. Zaakceptowano również zwiększenie zakresu decyzji Rady Unii Europejskiej, według zasady większości kwalifikowanej i maksymalną liczbę 700 posłów w Parlamencie Europejskim<sup>273</sup>. Potwierdzono także zasady lokalizacji siedzib instytucji wspólnotowych i unijnych. Wzmocnieniu uległa współpraca w zakresie

<sup>272</sup>Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam, 2 października 1997, [w:] [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

<sup>273</sup>K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2004, s.332.

polityki społecznej. Traktat Amsterdamski mówił również o fundamentalnych prawach obywateli, stopniowym ustanawianiu strefy wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jak również zawierał nowe dyspozycje dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz wprowadzał nowe zapisy na temat zatrudnienia<sup>274</sup>. Przyjęto, iż Unia miała respektować tożsamość narodową państw członkowskich oraz podstawowe prawa zapisane w Europejskiej Karcie Społecznej Rady Europy oraz Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników w Krajach Wspólnot Europejskich z 1989r<sup>275</sup>. Traktat zapowiadał także rozwijanie wspólnych przedsięwzięć w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz poszerzył możliwość „ściślej współpracy” zainteresowanych państw pod warunkiem, że działania były zgodne z zasadami traktatowymi, po uzyskaniu poparcia większości członków i dopiero po wyczerpaniu innych możliwości działania<sup>276</sup>. Ponadto począwszy od Traktatu Amsterdamskiego Parlament zyskał prawo zatwierdzania desygnowanego przez państwa narodowe przewodniczącego Komisji Europejskiej, a następnie do łącznego uchwalenia zarówno jego kandydatury jak i pozostałych członków Komisji<sup>277</sup>. Podsumowując, Traktat Amsterdamski zapoczątkował proces umocnienia roli Parlamentu w procesie legislacyjnym i polityce Unii, proces zmiany zasad podejmowania decyzji w ramach instytucji wspólnotowych, oraz ujednolicenia prawa w ramach Wspólnoty, co utorowało drogę procesom federalizacji struktury unijnej.

Ważnym impulsem dla dalszego rozwoju Europy stało się przemówienie ministra spraw zagranicznych Niemiec J. Fischer’a z 12 maja 200r. na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie. Ponadto zapoczątkowana przez J. Fischer’a wizja federacji stanowiła przełom w europejskiej debacie na temat finalnego kształtu Unii. W przemówieniu zatytułowanym „Od związku państw do federacji - rozważania na temat finalizacji integracji europejskiej” J. Fischer wysunął propozycję przekształcenia Unii Europejskiej w federację państw narodowych. Federacja posiadałaby rząd europejski, prezydenta wybieranego w wyborach bezpośrednich i parlament

---

<sup>274</sup> G. Rimbault, *Le Dictionnaire de l'Union Europeenne*, Paris 2000, s.25.

<sup>275</sup> Ibidem, s.333.

<sup>276</sup> Ibidem, s.334.

<sup>277</sup> M. Olewińska, *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech*, Kraków 2007, s.96.

składający się z dwóch izb. Jedna izba miała być wybierana przez obywateli Unii w bezpośrednich wyborach, a druga izba składałaby się z przedstawicieli parlamentów narodowych. Projekt zakładał dwie opcje władzy wykonawczej. Pierwsza opcja zakładała rozwój Rady Europejskiej w kierunku europejskiego rządu, a druga proponowała przekształcenie Komisji Europejskiej we władzę wykonawczą<sup>278</sup>. Równocześnie J. Fischer opowiadał się za opracowaniem ustawy zasadniczej dla przyszłej federacji, w której byłby zapisany podział uprawnień między federacją, a państwami narodowymi. Do kompetencji federacji należałyby kwestie, które bezwarunkowo miały być regulowane na poziomie europejskim. Reszta spraw należałaby do państw członkowskich. Tym samym minister spraw zagranicznych Niemiec opowiedział się za federacją państw narodowych, w której zasada subsydiarności uzyskiwała rangę konstytucyjną<sup>279</sup>. Minister spraw zagranicznych Niemiec wskazywał również na możliwość przyspieszonej integracji państw, najbardziej zaawansowanych w procesie jednoczenia kontynentu, w ramach polityki gospodarczej i walutowej, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zwalczania przestępczości, ochrony środowiska oraz rozwoju wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej. Taka grupa krajów zawarłaby traktat – rdzeń konstytucji federacji, który byłby podstawą dalszego rozwoju integracji<sup>280</sup>. Współpraca miała opierać się na zasadzie, iż żadnego kraju nie można zmusić do większego rozwoju niż ten, jakiego jest w stanie dokonać lub, jakiego sobie życzy. Koncepcja federalnej Europy została poparta przez wielu polityków niemieckich, m.in. w podobnym tonie wypowiedzieli się prezydent Niemiec Johannes Rau i kanclerz Gerhard Schröder.

Równocześnie w europejskich procesach integracyjnych nasilały się nastroje antyfederacyjne. Głównym oponentem opcji federalnej w integracji europejskiej była Francja, reprezentująca koncepcję „federacji państw narodowych” według formuły ukutej przez Jacquesa Delors’a. W dniu 8 czerwca 2000r. w podobnym tonie wypowiedział się minister spraw zagranicznych Francji Hubert Vedrin’e popierając

---

<sup>278</sup> Wykład ministra spraw zagranicznych Niemiec Joschki Fischera « Od związku państw do federacji-rozważania na temat finalizacji integracji europejskiej », Berlin, 12 maj 2000r., [w:] [www.ena.lu](http://www.ena.lu).

<sup>279</sup> Ibidem.

<sup>280</sup> Ibidem.

dalszy rozwój wspólnot bez wyraźnego ograniczenia roli państw narodowych<sup>281</sup>. Podobne postulaty wraz z zachowaniem różnorodności politycznej, kulturowej, językowej przedstawił J. Chirac. Koncepcja „federacji państw narodowych” była propagowana również przez L. Jospin’a. Francuski premier przedstawiając w 2001r. swoją wizję konstrukcji unijnej położył nacisk na centralną rolę państw narodowych w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej. Sprzeciwił się tym samym koncepcji tworzenia federacji w klasycznym ujęciu i poddał krytyce niemieckie koncepcje przekształcenia komisji w rząd europejski i przetransponowania Rady UE w drugą izbę Parlamentu Europejskiego, gdyż ograniczało to suwerenność państw<sup>282</sup>. Premier uważał, że należy rozgraniczyć kompetencje Unii i państw według zasady sybsydiarności. Jednocześnie L.Jospin nie proponował zmian w architekturze instytucji unijnych, a raczej opowiedział się za zastosowaniem w rozszerzonej UE systemu wzmocnionej współpracy, która pozwoliłaby grupie krajów posuwać się szybciej w konkretnych sprawach.

Kolejny ważne wydarzenie w rozwoju Unii Europejskiej stanowił szczyt w Nicei z 2000r. Zadaniem konferencji było w głównej mierze ustalenie zmian instytucjonalnych i procesu decyzyjnego, które gwarantowałyby dynamikę i efektywność procesu integracji po finalizacji rozszerzenia. W wyniku obrad w dniu 26 lutego 2001r. podpisano Traktat z Nicei, który wprowadził zmiany do Traktatu o Unii Europejskiej oraz do traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie. Traktat zapowiadał, że od 1 stycznia 2005r. każde państwo będzie posiadało jednego komisarza, natomiast po osiągnięciu przez Unię 27 członków zostaną przyjęte nowe uzgodnienia<sup>283</sup>. Ponadto przyjęto procedurę zawieszenia w członkostwie państwa w przypadku naruszenia prawa i zasad unijnych. Uzupełniono również strategię lizbońską z 2000r. o Europejską Kartę Społeczną, która określiła kierunki polityki społecznej: zwiększenie liczby miejsc pracy, dokonanie korzystnych zmian w środowisku pracy, zwalczanie ubóstwa oraz wszelkich form wyłączenia społecznego i dyskryminacji, modernizację świadczeń socjalnych, promowanie równego traktowania płci oraz

<sup>281</sup> K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2004, s.256.

<sup>282</sup> L. Jospin, *L’avenir de l’Europe élargie*, Paryż, 28.05.2001, [w:] [www.ena.lu](http://www.ena.lu).

<sup>283</sup> Traktat z Nicei, Nicea, 26.02.2001r., [w:] [www.ena.lu](http://www.ena.lu).

przenoszenia rozwiązań polityki społecznej na stosunki zewnętrzne Unii<sup>284</sup>. Uzgodniono podejmowanie decyzji kwalifikowaną większością głosów przez Radę Unii Europejskiej w 22 obszarach z zapisem, iż do podjęcia ważnej decyzji większością kwalifikowaną konieczna będzie większość głosów ważonych, oddanych przez większość państw członkowskich. Przyjęto równocześnie wymóg, aby państwa członkowskie stanowiące większość kwalifikowaną reprezentowały co najmniej 62% ogółu ludności Unii Europejskiej<sup>285</sup>. W traktacie przyjęto zasadę równoprawnego traktowania obecnych i przyszłych członków w podziale głosów ważonych w Radzie UE. Uzgodniono, że w razie rozszerzenia Unii do 27 członków ogólna suma głosów ważonych wyniesie 345, a decyzje podjęte większością kwalifikowaną będą musiały uzyskać co najmniej 255 głosów oddanych przez większość członków. Mniejszość blokująca miała uzyskać 91 głosów. W traktacie przyznano także Sądowi Pierwszej Instancji status instytucji wspólnotowej. Art. 40 Traktatu z Nicei przewidywał możliwość wzmocnionej współpracy w celu realizacji konkretnych celów w sytuacji, gdy pozostałe państwa nie chciały w niej uczestniczyć. Art.40a stwierdzał, iż państwa członkowskie kierują wniosek o takiej współpracy do Komisji, która może przedłożyć Radzie konkretne propozycje<sup>286</sup>. Jeżeli Komisja nie przedłożyła takiej propozycji, zawiadamiała o tym zainteresowane państwa członkowskie, podając uzasadnienie. Państwa te mogły wówczas przedłożyć Radzie inicjatywę zmierzającą do uzyskania upoważnienia do ustanowienia wzmocnionej współpracy. Upoważnienie otrzymywane było na wniosek Komisji bądź z inicjatywy co najmniej ośmiu państw członkowskich i po konsultacji z Parlamentem Europejskim<sup>287</sup>. Traktat zwiększył również uprawnienia Komisji Europejskiej i ustalił nową procedurę jej wyboru poprzez większość kwalifikowaną Rady UE przy akceptacji Parlamentu Europejskiego. Kolejna zmiana dotyczyła powiększenia stanu przyszłego Parlamentu Europejskiego do 732 członków, jak również zwiększenia składu Trybunału Obrachunkowego i Trybunału Sprawiedliwości, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Traktat przyjął także Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Istotna dla

---

<sup>284</sup> K. Łastawski, op.cit., s.358.

<sup>285</sup> Ibidem, s.359.

<sup>286</sup> Traktat z Nicei, Nicea, 26.02.2001r., [w:] [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)

<sup>287</sup> Ibidem.

federalnej przyszłości Europy stała się „Deklaracja w sprawie przyszłości Unii” dołączona do traktatu, w której znalazła się zapowiedź opracowania nowego traktatu do 2004r. W deklaracji wskazano na cztery zasadnicze zagadnienia, które należało rozstrzygnąć<sup>288</sup>:

- uproszczenie traktatów nie powodując zmiany ich treści, a mając na celu zwiększenie ich przejrzystości i zrozumiałości;
- bardziej przejrzyste ustalenie kompetencji między UE a państwami członkowskimi, zgodnie z zasadą subsydiarności;
- uzgodnienie statusu przyjętej w Nicei Karty Praw Podstawowych;
- wyznaczenie roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej.

Posiedzenie Rady Europejskiej w Laeken, które odbyło się w dniach 14-15 grudnia 2001r., uruchomiło kolejne bodźce do przyspieszenia tempa integracji Unii. W dniu 15 grudnia 2001r. Rada Europejska w Laeken przyjęła deklarację w sprawie przyszłości Unii Europejskiej. Deklaracja zapowiedziała, że Unia stanie się bardziej demokratyczna, przejrzysta i skuteczna oraz będą podjęte starania mające na celu stworzenie konstytucji europejskiej. W deklaracji wspomniano o wewnętrznych i zewnętrznych wyzwaniach, przed którymi stała Unia, m.in. w demokratyzacji Europy. Ważny z punktu analizy procesów federalizacji procesów europejskich okazał się zapis o określeniu nowej roli Unii w środowisku międzynarodowym, wspólnej walce z terroryzmem, rozbudowie autonomicznej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz przekształceniem Unii w obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Podkreślono też wagę wprowadzenia precyzyjnego podziału kompetencji między Unię, a jej państwa członkowskie, jak również konieczność przeanalizowania roli parlamentów krajowych w integracji europejskiej. Zwracano uwagę na ulepszenie sposobu procesu decyzyjnego i funkcjonowania Unii złożonej z trzydziestu państw. Sformułowano także pytania o uproszczenie traktatów bez zmiany ich treści, utrzymanie rozróżnienia między Unią a Wspólnotami oraz między postanowieniami podstawowymi a innymi w traktatach, zachowanie trzech filarów

---

<sup>288</sup> J.Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, Ocena Traktatu Konstytucyjnego : wyzwania dla Polski, Warszawa 2003, s.14.



Unii, miejsc Karty Praw Podstawowych w traktacie podstawowym oraz przystąpienie Wspólnoty Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zasadniczym krokiem dla dalszego rozwoju Unii było powołanie Konwentu, który miał na zadanie przeanalizowanie przyszłości wspólnoty. Konwent rozpoczął działalność w dniu 28 lutego 2002r., a zakończył podczas spotkania Rady Europejskiej w Salonikach 19-20 czerwca 2003r. przedłożeniem projektu traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Konwent Europejski składał się z:

- reprezentantów szefów państw lub rządów państw,
- reprezentantów krajów kandydujących,
- reprezentantów parlamentów narodowych państw członkowskich,
- reprezentantów parlamentów narodowych krajów kandydujących,
- reprezentantów Parlamentu Europejskiego,
- reprezentantów Komisji Europejskiej.

Do udziału w Konwencie zaproszeni zostali również: Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, partnerzy społeczni oraz Rzecznik Praw Obywatelskich i obserwatorzy. Nad pracami Konwentu czuwało Prezydium złożone z przewodniczącego i wiceprzewodniczących Konwentu, dwóch reprezentantów Parlamentu Europejskiego, dwóch przedstawicieli Komisji Europejskiej, dwóch reprezentujących parlamenty państw członkowskich oraz przedstawiciele rządów Hiszpanii, Danii i Grecji. Rada Europejska wyznaczyła Valery'ego Giscarda d'Estaing'a na przewodniczącego Konwentu oraz Giuliano Amato i Jean-Luc Dehaene'a na wiceprzewodniczących.

## **5.2. Reforma Unii Europejskiej w świetle projektu Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej oraz Traktatu z Lizbony**

W wyniku obrad Konwentu przedstawiono projekt Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej. Oficjalna nazwa przyjętego dokumentu brzmiała Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy. Mimo mylącej nazwy dokument nie był konstytucją. Jak wskazuje S. Parzymies tytuł przyjętego aktu- Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, stanowił próbę pogodzenia sprzeczności między zawartymi w tej nazwie terminami - traktat i konstytucja<sup>289</sup>. Ponadto w naukach prawnych traktat stanowi umowę międzynarodową, natomiast konstytucja jest ustawą zasadniczą, czyli aktem o najwyższej randze prawa wewnętrznego państwa, która powstaje nie w wyniku umowy międzynarodowej, lecz w wyniku decyzji obywateli państwa poprzez decyzje podjęte w drodze referendum lub za pośrednictwem wybranych przedstawicieli w parlamencie. Zatem jak wskazują autorzy J. Barcz, J. Kranz, A. Nowak-Far. Traktat Konstytucyjny należy, zatem postrzegać jako kolejne stadium ewolucji (po Jednolitym Akcie Europejskim oraz Traktatach z Maastricht, Amsterdamu i Nicei) Unii jako struktury o charakterze międzypaństwowym.

Co więcej, omawiany traktat nie ustanowił suwerennego superpaństwa, nie wprowadził żadnych rewolucyjnych zmian, a co więcej jego suwerenem nie był lud europejski czy obywatele europejscy, lecz państwa członkowskie Unii. Traktat Konstytucyjny stanowił, zatem wielostronną umowę międzynarodową, która miała z konstytucją narodową pewne cechy wspólne: regulowała podstawowe cele, zasady, wartości oraz kompetencje międzynarodowej struktury, sprawującej w pewnym zakresie władzę publiczną na obszarze państw członkowskich w odniesieniu do osób fizycznych i prawnych.

Traktat Konstytucyjny zajmował miejsce dotychczasowych dwóch głównych traktatów (TUE oraz TWE) jak również proponował przekształcenie Unii w organizację międzynarodową, której podstawą działania miała być umowa międzynarodowa. Tym samym proponowano nadanie podmiotowości prawnej Unii

---

<sup>289</sup> S. Parzymies, Projekt Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy, « Stosunki międzynarodowe » nr 3-4 (t. 28/2003), s. 11.

Europejskiej i likwidację podziału na dotychczasowe filary : pierwszy filar obejmujący Wspólnoty Europejskie, drugi filar obejmujący Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz trzeci filar - Współpracę Policyjną w sprawach karnych. EUROATOM pozostawał nadal odrębną organizacją międzynarodową, powiązaną z Unią Europejską istniejącymi dotychczas więzami instytucjonalnymi. Ponadto wyraźnie ustanowiona konstytucja nie zastępowała konstytucji narodowych poszczególnych państw europejskich, lecz współistniała obok nich określając ramy działalności Unii Europejskiej.

Traktat Konstytucyjny otwierała preambuła złożona z sześciu artykułów. Została ona napisana przez przewodniczącego konwentu europejskiego Valerego Giscarda d'Estaing'a. Preambuła traktatu stanowiła, że Unia jest ponadnarodową wspólnotą, która swoją legitymizację czerpie z dwóch źródeł – państw i obywateli. Ta dwoistość znajdowała swoje pełne potwierdzenie już poza preambułą w art. 1 Konstytucji, który mówi o podwójnej legitymizacji Unii jako odzwierciedlenia woli obywateli i państw<sup>290</sup>. Preambuła zawierała także odniesienie do Europy jako wspólnoty losu, wspólnych historycznych doświadczeń oraz odpowiedzialności za wspólną przyszłość. Mowa w niej była o narodach Europy, które były zdecydowane pokonać dawne podziały oraz zjednoczone ukształtować wspólną przyszłość. W preambule wymienione zostały różne wartości: prawa człowieka, demokracja, równość, wolność, państwo prawa, postęp społeczny, dobrobyt, szerzenie pokoju, sprawiedliwości i solidarności w świecie. Wymieniono także ich źródła: kultura, religia, humanizm. W związku z tym treść preambuły Konstytucji jest wynikiem kompromisu będącego rezultatem przede wszystkim braku porozumienia na odwołanie się w niej do Boga lub wyraźnego określenia chrześcijaństwa jako jednego z głównych źródeł europejskich wartości obok ideałów starożytności i oświecenia. Państwa przywiązane silnie do tradycji laickiej sprzeciwiały się zdecydowanie przyjęciu którejkolwiek z obu wersji. Z kolei Stolica Apostolska i niektóre kraje członkowskie takie jak Polska czy Hiszpania, Irlandia domagały się nawiązania do tradycji chrześcijańskiej. Znamienny jest fakt, iż owa dyskusja wskazywała na głębokie różnice w kulturze europejskiej.

---

<sup>290</sup> M.Cichocki, O Osica, K.Rzeczkin, M.Szpunar, R.Trzaskowski, Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy- Analiza zaproponowanych zmian w stosunku do istniejących zapisów traktatowych, „Analizy Natolińskie” Natolin 2005, s.5.

Tekst Konstytucji składał się zatem z preambuły i czterech części oraz z kilku protokołów i deklaracji. Pierwsza część obejmowała przepisy definiujące Unię, jej cele, prawa podstawowe obywateli, kompetencje Unii, procedury decyzyjne i instytucje. Karta Praw Podstawowych została włączona do Konstytucji Europejskiej i stanowiła jej drugą część. Trzecia dotyczyła polityki i działań Unii oraz obejmowała dużą liczbę postanowień znajdujących się w aktualnych traktatach. Czwarta zawierała postanowienia końcowe oraz procedury przyjęcia i rewizji Konstytucji. Do traktatu dołączono również cztery protokoły: o roli parlamentów narodowych w UE, o stosowaniu zasady subsydiarności i proporcjonalności, w sprawie reprezentacji obywateli w Parlamencie Europejskim i wazieniu głosów w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów oraz trzy deklaracje. Zmiany proponowane w projekcie miały zacząć obowiązywać w 2009r. w odniesieniu do Komisji Europejskiej i systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną.

Art. I-1 ust.1 Konstytucji powoływał Unię Europejską. Wbrew temu, co zapowiadał ten artykuł, nie definiowano Unii Europejskiej, tylko zapowiadano przyznanie Unii kompetencji dla osiągnięcia wspólnych celów.

Unia była otwarta dla wszystkich państw europejskich, które szanowały jej wartości i zobowiązywały się je wspólnie wspierać<sup>291</sup>. Opierała się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka. Wartości te były wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, zwalczaniu dyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn<sup>292</sup>.

Traktat określał cele Unii poprzez<sup>293</sup>:

- wspieranie pokoju, wyznawanych wartości i dobrobytu skonfederowanych narodów;

---

<sup>291</sup> Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004.

<sup>292</sup> Ibidem.

<sup>293</sup> Ibidem.

- zapewnienie swym obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych oraz rynku wewnętrznego z wolną i niezakłóconą konkurencją;
- działanie na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą byłby zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego;
- wspieranie postępu naukowo-technicznego;
- zwalczanie dyskryminacji oraz wspieranie sprawiedliwości, równouprawnienie kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka;
- poparcie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarność między państwami członkowskimi.

Nowością był fakt, iż Traktat Konstytucyjny przyznawał Unii osobowość prawną. Równocześnie przepis wyjaśniał prawny charakter Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej, której przysługiwała zdolność do zawierania umów międzynarodowych, przystępowania do innych organizacji międzynarodowych oraz utrzymywania stosunków dyplomatycznych.

Artykuł I-6 stwierdzając, iż Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej uprawnień miały pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich wzmocniał elementy federalne w Unii Europejskiej. Kolejny ważny zapis z punktu federalizacji europejskich procesów integracyjnych dotyczył obywatelstwa europejskiego. Artykuł I-10 ust.1 ustawy stwierdzał, iż obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, lecz go nie zastępuje. Obywatele Unii, korzystając z praw i podlegając obowiązkom przewidzianym w Konstytucji, posiadali prawo do<sup>294</sup>:

a) swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich;

---

<sup>294</sup> Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004.

- b) głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa,
- c) ochrony dyplomatycznej i konsularnej;
- d) kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego, odwoływania się do Europejskiego Rzecznika Unii w jednym z języków Konstytucji oraz otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku.

Ponadto Traktat Konstytucyjny po raz pierwszy wprowadził zbiorczy podział kompetencji pomiędzy Unią Europejską, a państwami członkowskimi. Podział uprawnień według artykułu I-11 Traktatu Konstytucyjnego oparty został na zasadach:

- zasadzie powierzenia kompetencji: zgodnie z tą zasadą Unia działa w granicach kompetencji powierzonych jej przez państwa członkowskie na mocy traktatu,
- zasadzie pomocniczości: oznacza ona, że w dziedzinach, które nie należą do wyłącznych kompetencji Unii, podejmuje ona działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim istnieje gwarancja, że wypełni je bardziej efektywnie niż państwa członkowskie,
- zasadzie proporcjonalności: zgodnie z nią zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów wyznaczonych w Traktacie Konstytucyjnym.

Równocześnie Traktat wprowadzał podział na dziedziny wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej oraz dziedziny tzw. dzielonej kompetencji, gdzie Unia Europejska dzieliła kompetencje z państwami członkowskimi. Z kolei artykuł I-15 określał te dziedziny, w których Unia była odpowiedzialna wyłącznie za koordynowanie wspólnych działań; artykuł I-16 poświęcony był Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a artykuł I-17 dziedzinom, w których Unia podejmowała działania wspierające, koordynujące i uzupełniające, gdzie sprawowanie kompetencji było w zasadzie pozostawione w gestii państw członkowskich.

Artykuł I-13 ust.1 wymieniał dziedziny kompetencji wyłącznej:

- unia celna;
- ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego;

- polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro,
- ochrona morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa;
- wspólna polityka handlowa.

Do kompetencji dzielonych należały dziedziny<sup>295</sup>:

- rynek wewnętrzny;
- niektóre aspekty polityki społecznej;
- spójność ekonomiczna, społeczna, terytorialna;
- rolnictwo i rybołówstwo, z wyjątkiem ochrony zasobów biologicznych morza;
- środowisko naturalne;
- ochrona konsumentów;
- transport;
- sieci transeuropejskie;
- energia;
- przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- niektóre aspekty wspólnych wyzwań w zakresie zdrowia publicznego;
- kompetencje w dziedzinach badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni;
- pewne kompetencje w dziedzinie współpracy, rozwoju i pomocy humanitarnej.

W kategorii kompetencji wspierających Unia podejmowała działanie wyłącznie wspierające w stosunku do działań państw członkowskich. W tych dziedzinach Unia nie mogła dokonać harmonizacji ustawodawstwa krajowego. Do działań tych należały<sup>296</sup>:

- a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego;
- b) przemysł;
- c) kultura;
- d) turystyka;
- e) edukacja, sprawy młodzieży, sport i szkolenie zawodowe;

---

<sup>295</sup> Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004.

<sup>296</sup> Ibidem.

- f) obrona cywilna;
- g) współpraca administracyjna.

Ponadto ustawa wprowadziła klauzulę elastyczności, która pozwoliła Radzie uzupełnić braki w uprawnieniach przyznanych Unii, jeżeli podjęcie jakiegoś działania było niezbędne na poziomie Unii, w celu realizacji jednego z celów Konstytucji. Rada podejmowała wtedy decyzję jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Konstytucja przewidziała również kompetencje Unii w zakresie określania i tworzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym stopniowe określenie Wspólnej Polityki Obronnej.

Zgodnie z Konstytucją ramy instytucyjne Unii obejmowały: Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę Ministrów (dawna Rada Unii Europejskiej), Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości. Instytucje te realizowały cele Unii, propagując jej wartości oraz służyły interesom Unii i jej obywatelom.

Ponadto Traktat Konstytucyjny wzmacniał rolę Parlamentu Europejskiego, który miał wspólnie z Radą pełnić funkcje ustawodawcze i budżetowe oraz funkcję politycznej kontroli Komisji. Zwiększono również udział parlamentów narodowych w procesie tworzenia prawa europejskiego.

Następnie Traktat Konstytucyjny wprowadzał zwykłą procedurę ustawodawczą Parlamentu równolegle z upowszechnieniem kwalifikowanej większości głosów w Radzie Ministrów. Zwykła procedura ustawodawcza miała obowiązywać w ponad 30 nowych obszarach, takich jak np.: liberalizacja sektora usług, własność intelektualna, dodatkowe obszary w ramach polityki społecznej, polityka strukturalna, polityka azylowa i imigracyjna, czy współpraca policyjna. Tym samym zwykła procedura ustawodawcza miała obowiązywać w ponad 2/3 wszystkich przypadków, w których Unia Europejska podejmowała decyzje, a więc w stopniu dwa razy większym niż dotychczas<sup>297</sup>. W skład Parlamentu wchodziłi przedstawiciele wybrani w wyborach powszechnych na okres 5 lat i zgodnie art. I-20 ust.2 Konstytucji liczba posłów europejskich wynosiła nie więcej niż 750. Każde państwo członkowskie dysponowało,

---

<sup>297</sup> M.Cichocki, O Osica, K.Rzeczkin, M.Szpunar, R.Trzaskowski, Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy- Analiza zaproponowanych zmian w stosunku do istniejących zapisów traktatowych, „Analizy Natolińskie” Natolin 2005, s.10.



według zasady proporcjonalności degresywnej, minimalną liczbą 6 mandatów, a maksymalną 96 mandatów<sup>298</sup>.

Rada Ministrów miała zastępować Radę Unii Europejskiej. Według projektu przypisano Radzie wspólnie z Parlamentem funkcję ustawodawczą i budżetową, jak również rolę w podejmowaniu decyzji w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz koordynacji polityk gospodarczych. W skład Rady Ministrów wchodzić mieli przedstawiciele powołani przez każde państwo członkowskie na szczeblu ministerialnym. W miejsce ustalonych w Nicei głosów ważonych dla poszczególnych państw w Radzie UE, poszczególni członkowie Rady Ministrów dysponowali tylko jednym głosem z możliwością konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Rada Ministrów miała każdorazowo obradować i podejmować decyzje większością kwalifikowaną, chyba że traktat przewidywał inny tryb w tym zakresie<sup>299</sup>.

Konstytucja wprowadzała również od 2009r. nową definicję większości kwalifikowanej w Radzie. Zgodnie z art. I-25 wprowadzono nowy system liczenia oparty o tzw. formułę podwójnej większości, która zakładała, iż do zatwierdzenia każdej decyzji podejmowanej w głosowaniu większością kwalifikowaną potrzebna będzie, co najmniej koalicja 55% państw członkowskich reprezentująca, co najmniej 65% unijnej populacji. Blokada negocjacji mogła nastąpić na, wskutek co najmniej 75% progę blokującego opartego o liczbę państw, bądź też 75% progę demograficznego. Podsumowując, z jednej strony nowy system liczenia głosów był niekorzystny dla mniejszych krajów ze względu na czynnik demograficzny i zmniejszał także możliwości blokowania przez te państwa niekorzystnych dla siebie decyzji. Zwiększało to wpływ dużych państw, zwłaszcza Niemiec na podejmowanie decyzji, a zmniejszało wpływ państw średnich i małych, w tym Polski i Hiszpanii, w porównaniu z systemem z Nicei. Z drugiej strony, z punktu widzenia Unii Europejskiej i jej ewolucji w kierunku federalnym, wprowadzone modyfikacje szły w dobrym kierunku, a wprowadzenie klauzuli zawierającej dodatkowe zabezpieczenie blokujące było wynikiem kompromisu. Należy nie zapominać, iż mechanizm ten nie

---

<sup>298</sup> Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004.

<sup>299</sup> J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, Ocena Traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski, Warszawa 2003, s.39.

działał automatycznie oraz jego działanie było ograniczone (istnienie klauzuli zagwarantowano do roku 2014).

Traktat Konstytucyjny kontynuował również tendencję odchodzenia od jednomyślności przy podejmowaniu decyzji w Unii. Zgodnie z art. I-23 (3) „jeżeli Konstytucja nie stanowi inaczej, Rada Ministrów podejmuje decyzje większością kwalifikowaną”<sup>300</sup>. Ostatecznie głosowanie większością kwalifikowaną zostało wprowadzone w 28 nowych obszarach, między innymi w dziedzinach takich jak: własność intelektualna (poza kwestiami dotyczącymi języków oficjalnych UE), ustalanie zasad rządzących procesem konstruowania unijnego budżetu, polityką kulturalną, wyznaczanie nowych zadań dla Europejskiego Banku Centralnego, pomoc państwom trzecim, czy ustanawianie wyspecjalizowanych izb sądowniczych, kwestie bezpieczeństwa i sprawiedliwości, współpracy administracyjnej w sprawach wewnętrznych, kontrolą granic, polityką azylową i imigracyjną, współpracą sądową w sprawach cywilnych (poza prawem rodzinnym), współpracą sądową w sprawach karnych, współpracą policyjną (poza współpracą operacyjną)<sup>301</sup>. Niewątpliwie poszerzenie stosowania głosowania większością kwalifikowaną pozwalało na dalsze pogłębienie integracji i wskazywało na ewolucje Unii Europejskiej.

Z kolei Rada Europejska, w skład której wchodził szefowie państw lub rządów państw członkowskich, jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji Europejskiej, nadawała impulsy rozwojowe Unii oraz określała kierunki i priorytety jej ogólnej polityki. Konstytucja proponowała nowe rozwiązanie w postaci powołania przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieranego na okres dwóch i pół lat, na odnawialną jednokrotnie kadencję. Przewodniczący Rady Europejskiej miał kierować pracami Rady, jak również reprezentować Unię na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jego celem było dążenie do osiągnięcia consensusu w działaniach Rady Europejskiej oraz przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdań z jej posiedzeń. Zadaniem przewodniczącego było także przygotowywanie i przewodniczenie pracom Rady

<sup>300</sup> Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004.

<sup>301</sup> M.Cichocki, O Osica, K.Rzeczkin, M.Szpunar, R.Trzaskowski, op.cit.,s. 9.

Europejskiej oraz sprawowanie nadzoru nad wprowadzaniem w życie decyzji uchwalonych przez Radę. Stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej miało usprawniać koordynację unijnej polityki oraz zapewnić potrzebną ciągłość instytucjonalną.

Zgodnie z projektem Traktatu, od 2009r. Komisja miała być złożona z kolegium składającego się z przewodniczącego, ministra spraw zagranicznych Unii oraz trzynastu komisarzy europejskich wybieranych w systemie rotacyjnym spośród państw członkowskich. Zasada rotacji oznaczała, że każde państwo członkowskie, którego obywatel nie był członkiem Komisji w danej kadencji miało zagwarantowane prawo zgłoszenia swojej kandydatury w kadencji następnej. W Traktacie zawarto postanowienie, według którego decyzja Rady Europejskiej, dotycząca konkretnych zasad systemu rotacji miała być jednomyślna. Nowy Traktat przewidywał powołanie stanowiska Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Rada Europejska, stanowiąc większość kwalifikowaną, przedstawiała Parlamentowi Europejskiemu swojego kandydata na przewodniczącego Komisji. Kandydat ten był wybierany przez Parlament Europejski większością głosów członków wchodzących w jego skład. Jeżeli nie uzyskał on wymaganej większości, Rada Europejska, stanowiąc większość kwalifikowaną, w terminie miesiąca przedstawiała nowego kandydata, który był wybierany przez Parlament Europejski zgodnie z tą samą procedurą. W literaturze pojawiały się opinie, iż uzależnienie wyboru przewodniczącego Komisji od układu politycznych sił w Parlamencie Europejskim można oceniać przeciwnie. Z jednej strony nowe rozwiązanie przynosiło skutki zdecydowanie pozytywne poprzez zdobycie większej legitymizacji przez Komisję – na jej polityczny kształt wpływ ma bowiem instytucja pochodząca z wyborów bezpośrednich, a zarazem pojawiająca się tendencja zmierzająca do upolitycznienia Komisji mogła być postrzegana negatywnie, jako zamach na jej neutralność<sup>302</sup>.

Projekt Traktatu Konstytucyjnego pozostawił ogólne kompetencje Komisji jako unijnego organu wykonawczego i koordynacyjnego zapewniającego sprawne funkcjonowanie Unii. Ustawa potwierdziła także istniejącą zasadę inicjatywy prawodawczej Komisji. Kadencja izby wynosiła pięć lat. W dziedzinie ustawodawczej

---

<sup>302</sup> M.Cichocki, O Osica, K.Rzeczkin, M.Szpunar, R.Trzaskowski, op.cit.,s.11.

Komisja proponowała ustawy, które przedkładane były następnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do uchwalenia. Komisja zajmowała się również planowaniem i wdrażaniem wspólnej polityki, wykonywała budżet oraz zarządzała programami.

Rozwiązaniem nowym było stworzenie funkcji ministra spraw zagranicznych, który miał jednocześnie być członkiem dwóch instytucji, a mianowicie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej jak również członkiem Rady Ministrów (przewodniczącym Rady Spraw Zagranicznych). Minister spraw zagranicznych wybierany miał być przez Radę Europejską większością kwalifikowaną za zgodą przewodniczącego Komisji, gdyż równocześnie był ministrem spraw zagranicznych Unii. Do zadań nowego ministra będzie należeć prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Minister miał przewodniczyć także pracom Rady do Spraw Zagranicznych. Wprowadzenie urzędu ministra spraw zagranicznych likwidowało istniejący do tej pory mechanizm tzw. 'podwójnego kapelusza' w polityce zagranicznej Unii: funkcję wysokiego przedstawiciela odpowiedzialnego przed Radą, oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych w Komisji Europejskiej. Jak wskazują liczne opracowania Traktat Konstytucyjny nie udzielił niestety wiążącej odpowiedzi na inne bardzo istotne dylematy. Przede wszystkim nie wskazano, gdzie ma być umiejscowiona nowa struktura administracyjna, jak ma zachować się minister w przypadku zaistnienia różnicy zdań między Komisją a Radą Europejską<sup>303</sup>. W takiej sytuacji pojawiło się zagrożenie konfliktu między tymi dwoma instytucjami w tej dziedzinie, którego rozwiązanie było uzależnione od postawy ministra wobec swoich przełożonych.

Traktat Konstytucyjny wprowadzał również istotne zmiany w instytucjonalnym kształcie WPZiB i WPBiO. W porównaniu z dotychczasowymi rozwiązaniami nowy Traktat można było uznać za poważne przyspieszenie w budowaniu instytucjonalnych podstaw WPZiB i WPBiO. Przede wszystkim zlikwidowano dotychczasowy urząd Wysokiego Przedstawiciela WPZiB oraz system rotacyjnych Prezydencji Rady. Instytucja prezydencji została podtrzymana dla przewodniczenia pracom Unii pod postacią prezydencji grupowych tworzonych przez trzy państwa. W tej sytuacji na zewnątrz Unia miała być reprezentowana przez ministra spraw zagranicznych. W

---

<sup>303</sup> M.Cichocki, O Osica, K.Rzeczkin, M.Szpunar, R.Trzaskowski, op.cit., s.13.

literaturze przedmiotu pojawiały się opinie, iż likwidacja systemu prezydencji pozbawiała zwłaszcza mniejsze państwa członkowskie możliwości reprezentowania UE na zewnątrz, co miało znaczenie nie tylko polityczne, związane z prestiżem, ale i edukacyjne – wymuszało szersze, czy też ponadregionalne spojrzenie na problemy sąsiedztwa Unii<sup>304</sup>.

W zakresie polityki obronnej powtórzona została obowiązująca dotąd zasada, iż WPBiO może prowadzić do stworzenia wspólnej obrony, jeśli jednomyślnie zadecyduje tak Rada Europejska. Podtrzymano również zapis o udzieleniu pomocy przez państwa członkowskie w przypadku ataku na jakiekolwiek państwo członkowskie. Traktat nie określał jednak sposobu zastosowania tej klauzuli na poziomie instytucjonalnym oraz operacyjnym, co czyni ten zapis *de facto* martwym<sup>305</sup>. Nowością było wprowadzenie tzw. klauzuli solidarności, na podstawie której Unia i jej członkowie zobowiązani byli do wspólnego działania, jeżeli jakiekolwiek państwo członkowskie stało się przedmiotem ataku terrorystycznego, ofiarą klęski żywiołowej bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka. W takiej sytuacji Unia miała obowiązek mobilizacji wszystkich będących w jej dyspozycji instrumentów, w tym środki wojskowe udostępnione przez jej członków, w celu wspomoczenia poszkodowanego państwa. Rada Europejska przyjmowała decyzję w oparciu o jednomyślność i określała warunki zastosowania przez Unię klauzuli solidarności na prośbę poszkodowanego członka w oparciu o wspólny wniosek Komisji i ministra spraw zagranicznych.

Struktura wymiaru sprawiedliwości na poziomie Unii Europejskiej była złożona z Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Wyższego oraz sądów wyspecjalizowanych. Traktat powtarzał w odniesieniu do składu, właściwości i organizacji organów sądownictwa europejskiego regulacje wprowadzone w ramach Traktatu z Nicei<sup>306</sup>. Konstytucja precyzowała również uprawnienia innych organów, m.in.: Europejskiego Banku Centralnego, Trybunału Obrachunkowego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Projekt przewidywał także likwidację trzech filarów

<sup>304</sup> M.Cichocki, O Osica, K.Rzeczkin, M.Szpunar, R.Trzaskowski, op.cit., s. 25.

<sup>305</sup> Ibidem, s. 28.

<sup>306</sup> J.Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, Ocena Traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski, Warszawa 2003, s.42.

unijnych oraz tworzenie formalnych i merytorycznych powiązań wewnątrz integracyjnych.

Konstytucja ustaliła również typologię aktów prawnych, co po raz kolejny wskazywało na wzmocnienie elementów federalnych w ramach Unii Europejskiej. Wprowadzając sześć instrumentów prawnych w postaci: ustaw europejskich, europejskich ustaw ramowych, rozporządzeń europejskich, decyzji europejskich, zaleceń i opinii ograniczono tym samym liczbę instrumentów, które Unia mogła stosować. Europejska ustawa ramowa (poprzednia dyrektywa i decyzja ramowa) była z kolei aktem ustawodawczym, wiążącym państwo członkowskie, do którego została skierowana, pozwalając jednak organom krajowym na swobodę wyboru formy i środków. Art. I-36 wprowadzał rozporządzenie delegowane jako akt nielegislacyjny, mający zastosowanie w wykonaniu aktów legislacyjnych. Art. I-40 zakładał prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przez Unię. Rada miała nadal w większości przypadków podejmować decyzje jednomyślnie. Konstytucja zapowiadała również tworzenie wspólnej obrony oraz podejmowanie wysiłków w zakresie przeciwdziałania aktom terroryzmu, klęskom żywiołowym lub katastrofom spowodowanym przez człowieka, zgodnie z klauzulą solidarności, o której była mowa w art. I-43 ust.1 ustawy. Unia mobilizowała wszystkie środki będące w jej dyspozycji, w tym wojskowe na rzecz zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu, ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej oraz wspierania państw członkowskich na ich terytorium.

Nowością było również przyznanie prawa inicjatywy obywatelskiej, jeżeli co najmniej milion Europejczyków z określonej liczby państw członkowskich wystąpiło z taką inicjatywą, Komisja mogła zostać zmuszona do przedłożenia odpowiedniego wniosku.

Następnie Traktat Konstytucyjny dopuszczał możliwość wystąpienia krajów członkowskich z Unii. Do tej pory kwestia ta nie była jednoznacznie uregulowana. Zgodnie z art. I-60 każde państwo członkowskie mogło podjąć decyzję o wyjściu z Unii. Notyfikacja chęci wystąpienia konkretnego państwa musiała zostać przedłożona Radzie Europejskiej. Zgodnie z jej wytycznymi prowadzono negocjacje i zawierano umowę określającą warunki wystąpienia oraz ustalano ramy dalszych stosunków z

tym państwem. Decyzja w tej sprawie było podejmowana przez Radę (po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego) kwalifikowaną większością głosów (tj. 72% członków Rady i 65% ludności państw członkowskich). Art. I-60 ust. 4 stwierdzał, iż ostateczne ustalenia unijne w tej kwestii zapadały bez obecności państwa zgłaszającego chęć wystąpienia z Unii Europejskiej.

Art. I-44 dopuszczał możliwość wzmocnionej współpracy w ramach kompetencji nie wyłącznych Unii. Decyzje w tej sprawie podejmowała Rada, po ustaleniu, że cele takiej współpracy nie mogły zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość oraz pod warunkiem, że uczestniczy w niej, co najmniej jedna trzecia państw członkowskich. W głosowaniu o podjęciu takiej współpracy brali udział wyłącznie członkowie Rady reprezentujący państwa członkowskie. Akty przyjęte w ramach wzmocnionej współpracy stały się wiążące wyłącznie dla uczestniczących państw członkowskich.

Drugą część traktatu wypełniła Karta Praw Podstawowych złożona z preambuły i z siedmiu tytułów. Instytucje, organy, agencje i państwa członkowskie Unii były zobowiązane do przestrzegania praw zapisanych w Karcie. Na uwagę zasługiwał zapis, iż Karta potwierdza prawa z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Kart Socjalnych uchwalonych przez Unię i przez Radę Europy oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>307</sup>. Karta szeroko eksponowała sprawy godności człowieka, wolności, równości, solidarności, praw obywatelskich, sprawiedliwości oraz postanowień ogólnych i ich wykładni.

Trzecia część, najbardziej rozbudowana, dotyczyła polityk i funkcjonowania Unii oraz realizacji zasad wymienionych w części pierwszej. W Tytule I wymieniono zasady leżące u podstaw działalności Unii: wzajemna spójność polityk unijnych, równość kobiet i mężczyzn, zwalczanie dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia etnicznego, religii czy przekonań, niepełnosprawności, wieku i orientacji seksualnej. Tytuł II stanowił, iż ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe mogły regulować zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie

<sup>307</sup> S. Parzymies, Projekt Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy, „Stosunki międzynarodowe” nr 3-4 (t. 28/2003), s.34.

etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Na podstawie tego zapisu Rada Ministrów mogła uchylać jednomyślnie, za zgodą Parlamentu Europejskiego, ustawy europejskie i ustawy europejskie ramowe. Ponadto każdy obywatel Unii mógł zwracać się na piśmie do instytucji i organów Unii oraz otrzymywać od nich odpowiedzi w jednym z języków Unii Europejskiej.

Tytuł III „Polityki działania wewnętrznego” dotyczył polityki i działań wewnętrznych Unii. Art. III-130 stanowił, iż Unia przyjmuje środki w celu lub zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego. Rada na podstawie wniosku Komisji przyjmowała rozporządzenia europejskie i decyzje europejskie określające wytyczne i warunki niezbędne do zapewnienia zrównoważonego postępu we wszystkich odpowiednich sektorach<sup>308</sup>. Równocześnie za rynek wewnętrzny przyjmowano „obszar bez granic wewnętrznych, gdzie zgodnie z postanowieniami Konstytucji zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitałów”<sup>309</sup>. Zgodnie z art. III-133 pracownicy mieli prawo do swobodnego przemieszczania się wewnątrz Unii. Równocześnie zakazana była wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową pracowników państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, pracownicy mieli prawo do<sup>310</sup>:

- a) ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy,
  - b) swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium państw członkowskich,
  - c) przebywania w jednym z państw członkowskich w celu podjęcia tam pracy, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudniania pracowników tego państwa,
  - d) pozostawania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia, na warunkach określonych w rozporządzeniach europejskich przyjętych przez Komisję.
- Na obszarze każdego kraju obywatele Unii mogli prowadzić działalność usługową w dziedzinie przemysłu, handlu, rzemiosła oraz wolnych zawodów. W odniesieniu do

---

<sup>308</sup> Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004.

<sup>309</sup> Ibidem.

<sup>310</sup> Ibidem.



zawodów medycznych i pokrewnych oraz farmaceutycznych stopniowe znoszenie ograniczeń zależało od koordynacji warunków wykonywania tych zawodów w różnych państwach członkowskich. Zgodnie z art. III- 141 europejskie ustawy ramowe ułatwiały podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek. Obejmowały one<sup>311</sup>:

- a) wzajemne uznawanie dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji,
- b) koordynację przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek.

Unia Europejska stanowiąc również unię celną dotyczącą całej wymiany towarowej wprowadzała zakaz ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi jak też innych opłat jak również przyjmowała wspólną taryfę celną w stosunku z państwami trzecimi.

W ramach polityki pieniężnej Europejski System Banków Centralnych był odpowiedzialny za utrzymanie stabilności cen. Podstawowe zadania Europejskiego Systemu Banków Centralnych polegały na<sup>312</sup>:

- a) definiowaniu i wprowadzaniu w życie polityki pieniężnej Unii,
- b) przeprowadzaniu operacji walutowych zgodnie artykułem III-326,
- c) utrzymywaniu i zarządzaniu oficjalnymi rezerwami walutowymi Państw Członkowskich,
- d) popieraniu należytego funkcjonowania systemów płatniczych.

Co najmniej raz na dwa lata oraz na wniosek państwa członkowskiego spoza strefy euro, Komisja i Europejski Bank Centralny przekazywały Radzie Ministrów raport o postępach tej kategorii państw członkowskich w realizacji wymogów w zakresie unii gospodarczej i walutowej. Zgodnie z art. III-187 Europejski System Banków Centralnych był kierowany przez organy decyzyjne Europejskiego Banku Centralnego w postaci Rady Prezesów i Zarządu.

---

<sup>311</sup> Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004.

<sup>312</sup> Ibidem.

Unia określała i realizowała wspólną politykę rolną i rybołówstwa. W ramach tej polityki wyznaczono następujące cele<sup>313</sup>:

- a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego i racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej,
- b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie,
- c) stabilizację rynków,
- d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw,
- e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

W ramach polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Unia Europejska przyjmowała za cel: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych, promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego.

W ramach polityki transportowej ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe ustanawiały<sup>314</sup>:

- a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium Państwa Członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednego lub większej liczby Państw Członkowskich,
- b) warunki dostępu przewoźników nie mających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu krajowego w Państwie Członkowskim,
- c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu,
- d) wszelkie inne potrzebne środki.

Ponadto zakazywano na terenie Unii wszelkiej dyskryminacji w odniesieniu do tych samych towarów na tych samych trasach, w zakresie cen i warunków transportu, w zależności od kraju pochodzenia lub przeznaczenia przewożonego produktu. Polityka

---

<sup>313</sup> Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004.

<sup>314</sup> Ibidem.

energetyczna Unii miała na celu zapewnienie funkcjonowania rynku energii w Unii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii.

Unia Europejska stanowiła również przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych Państw Członkowskich. Ponadto Unia Europejska zapewniała brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich.

W ramach Unii rozwijana była współpraca policyjna. W tym celu ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe mogły ustanowić środki dotyczące:

- a) gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji,
- b) wspierania szkolenia pracowników i współpracy w zakresie wymiany pracowników oraz wyposażenia i badań w dziedzinie kryminalistyki,
- c) wspólnych technik.

Poprzez Europol wspierane były działania organów policyjnych i innych organów ścigania państw członkowskich, jak również ich wzajemnej współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu poważnej przestępczości dotyczącej dwa lub więcej państw członkowskich. Zadania Europolu sprowadzały się do<sup>315</sup>:

- a) gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizy i wymiany informacji, przekazywanych zwłaszcza przez organy państw członkowskich, państw trzecich lub instytucji spoza Unii,
- b) koordynowania, organizowania i prowadzenia działań dochodzeniowych i operacyjnych realizowanych wspólnie z właściwymi organami państw członkowskich lub w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowych, w miarę potrzeb w powiązaniu z Eurojust.

---

<sup>315</sup> Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004.

Ponadto Unia przyczyniała się do rozwoju kultury państw członkowskich z poszanowaniem ich różnorodności narodowej i regionalnej przy akceptacji wspólnego dziedzictwa kulturalnego. Tytuł VI części trzeciej Traktatu odnosił się do funkcjonowania Unii. Rozdział dotyczył instytucji, finansów oraz współpracy wzmocnionej.

Część czwarta Traktatu Konstytucyjnego zawierała m.in.: symbole Unii, następstwo prawne Unii w stosunku do Wspólnoty Europejskiej, terytorialny zakres stosowania traktatu, przepisy dotyczące zmiany traktatu, regulacje dotyczące wejścia w życie ustawy, okres obowiązywania konstytucji, itp. Jak wskazywał S. Parzymies w części czwartej podkreślono prawną ciągłość Unii Europejskiej w stosunku do Wspólnoty Europejskiej i dotychczasowej Unii we wszystkich prawach i obowiązkach<sup>316</sup>. Ponadto Unia Europejska posiadała symbole w postaci własnej flagi, hymnu europejskiego, hasła unii „Zjednoczeni w różnorodności”, waluty euro i Dnia Europy. Flaga Europy miała stanowić symbol jej jedności i tożsamości. Krąg złotych gwiazd reprezentował solidarność i harmonię między narodami europejskimi, a liczba dwanaście stanowiła symbol doskonałości, pełni i jedności. Hymnem europejskim został fragment IX Symfonii Ludwiga van Beethovena – kantata wg. „Ody do radości” Friedricha Schillera, skomponowana w 1824r. Poemat ten wyrażał idealistyczną wizję ludzkości. Wspólna waluta europejska obowiązywała w: Austrii, Belgii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburgu, Niderlandach, Niemczech, Portugalii i Włoszech. Przyjęte elementy uwidoczniały dalszą ewolucję Unii Europejskiej.

W sprawie rewizji Traktatu Konstytucyjnego ustalono, iż rząd każdego państwa członkowskiego Unii, Parlament Europejski i Komisja Europejska mogły przedłożyć Radzie Ministrów projekty jego rewizji. Projekty przekazywane były do wiadomości parlamentom krajowym. Rada Europejska po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją podejmowała zwykłą większością głosów decyzję o rozpatrzeniu proponowanych modyfikacji przez zwołany Konwent, a następnie przez Konferencję Międzyrządową, która uzgadniała modyfikację Traktatu Konstytucyjnego.

<sup>316</sup> S. Parzymies, Projekt Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy, „Stosunki międzynarodowe” nr 3-4 (t. 28/2003), s.35.

Nowy Traktat wchodził w życie po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z obowiązującymi w nim zasadami konstytucyjnymi.

Traktat Konstytucyjny zwiększał demokratyczny charakter Unii Europejskiej poprzez<sup>317</sup> :

- zasadę demokratycznej równości nakazującą instytucjom unijnym traktowanie każdego z „jednakową uwagą”.
- zasadę demokracji przedstawicielskiej, bezpośredniej w postaci przedstawicieli w Parlamencie Europejskim oraz pośrednio przez rządy swoich państw odpowiedzialne przed parlamentami narodowymi.
- zasadę demokracji uczestniczącej, według której Komisja Europejska zobowiązana jest do utrzymania „szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii”. Tzw. „inicjatywa obywatelska” wprowadzona przez Traktat Konstytucyjny zakłada, że nie mniej niż milion obywateli (tj. zaledwie 0.3% obywateli Unii), pochodzących ze „znaczej liczby państw członkowskich” może powołując się na zapisy Konstytucji wezwać Komisję do zainicjowania aktu prawnego w danej sprawie.
- ustanowienie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.
- jawność prac Parlamentu Europejskiego oraz ustawodawczych prac Rady Ministrów poprzez prawo pełnego dostępu do dokumentów instytucji, organów i agencji Unii Europejskiej.
- potwierdzenie statusu Kościołów i stowarzyszeń wyznaniowych działających w myśl prawa państw członkowskich oraz nakazanie Unii utrzymywanie z nimi „otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu”.

Traktat Konstytucyjny wprowadzał wiele istotnych reform, które usprawniły częściowo funkcjonowanie Unii Europejskiej. W związku z tym Traktat Konstytucyjny stanowił ważny etap integracji europejskiej. Do najważniejszych zmian można zaliczyć: przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową, umocnienie wspólnej aksjologii Unii poprzez włączenie Karty Praw Podstawowych do Traktatu, umocnienie legitymacji demokratycznej poprzez wzmocnienie roli parlamentów w

---

<sup>317</sup> M.Cichocki, O Osica, K.Rzeczkin, M.Szpunar, R.Trzaskowski, op.cit., s.16.

procesie podejmowania decyzji europejskich, ustanowienie podstaw instytucjonalnych dla rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, konsolidację obecnie istniejących traktatów oraz uproszczenie unijnego systemu instytucjonalnego. Wprowadzenie w wyniku dyskusji na temat przyszłości Unii Europejskiej pojęcia konstytucja wyrażało wolę państw do przyśpieszenia procesu przekształcenia Unii w strukturę federalną o cechach państwa<sup>318</sup>. Równocześnie terminologia i nadanie Unii cech struktury państwowej wskazywały na istnienie tendencji federalistycznych.

Ostatecznie negatywne wyniki referendum w Holandii i Niderlandach zadecydowały, iż Traktat Konstytucyjny nie wszedł w życie. W związku z tym na uwagę zasługuje opracowanie przygotowane przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, które wskazuje na główne powody odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego. Przede wszystkim podkreślono, iż wyniki referendum we Francji i w Holandii ujawniły istotne rozbieżności społecznego rozumienia celów przyszłości projektu zjednoczeniowego jak również niedostateczne przygotowanie krajów do takiego projektu. Ponadto autorzy zwrócili uwagę, iż sytuacja referendum stanowiła pretekst do zademonstrowania sprzeciwów wobec kwestii nie dotyczących samego Traktatu<sup>319</sup>. W argumentacji odrzucającej Traktat we Francji dominowały argumenty odwołujące się do wewnętrznej sytuacji ekonomicznej w kraju, a w szczególności do niekorzystnych zmian na rynku pracy i obaw zawężenia społecznej polityki państwa<sup>320</sup>. Z kolei Holendrzy, w odróżnieniu od Francuzów, jako główną przyczynę odrzucenia Traktatu wskazywali brak dostatecznego poinformowania o jego treści i obawy, że jego zapisy mogą powodować utratę narodowej tożsamości.

Natomiast Olivier Duhamer przedstawia przyczyny odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego w referendum w trzech wymiarach: politycznym, socjalnym, instytucjonalnym<sup>321</sup>. Wśród czynników politycznych O. Duhamer wskazał przede wszystkim sprzeciw wobec prowadzonej polityki francuskiej. W wymiarze socjalnym

<sup>318</sup> S. Parzymies, Projekt Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy, „Stosunki międzynarodowe” nr 3-4 (t. 28/2003), s. 11.

<sup>319</sup> Opracowanie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej na podstawie: „The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands”, Eurobarometer, June 2005.[w:] [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)

<sup>320</sup> Ibidem.

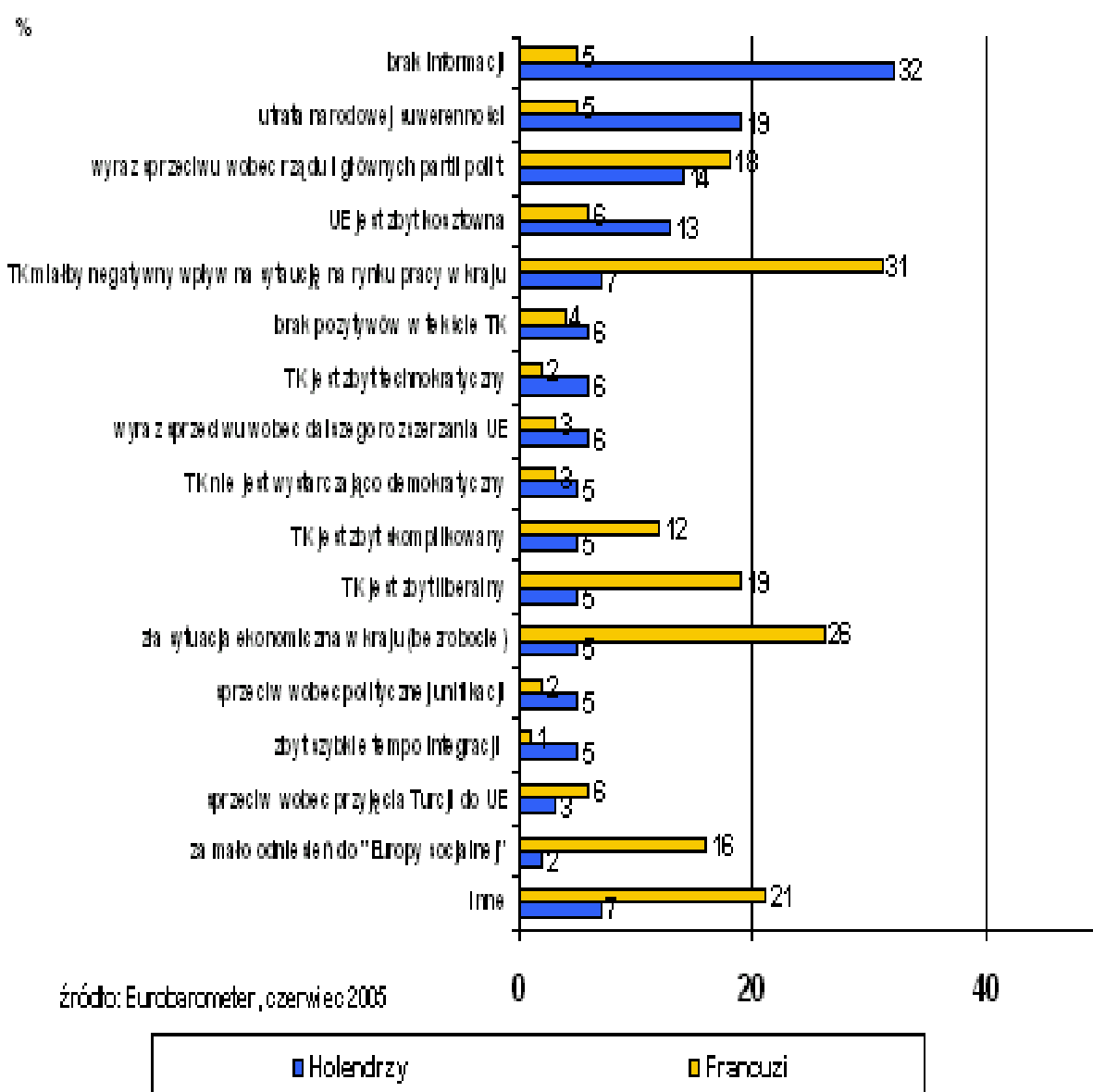
<sup>321</sup> O. Duhamer, *Du raison du non*, Paris 2005, s. 32.

autor podkreśla problemy gospodarcze i poddaje analizie sytuację dotyczące mieszkań, bezrobocia i komunikacji miejskiej. I tak na przykład, coraz większe zmiany na rynku pracy zdecydowały, iż 56% osób reprezentujących kadry średnie, zatrudnionych na umowę na czas określony, zagłosowało na nie<sup>322</sup>. Ponadto występujące problemy socjalne i obawy przed ograniczeniem dotychczasowego modelu społecznego wzmocniły pozycję przeciwników Traktatu Konstytucyjnego. Jednakże w największym stopniu o klęsce referendum zdecydowały hasła o delokalizacji przedsiębiorstw rozpowszechnione poprzez „le Parisien” i Laurena Fabiusa. Co więcej, problemy społeczne związane z napływem emigracji spowodowały, iż wystarczyło tylko słowo Turcja do pełnej mobilizacji przeciwników dalszego rozwoju integracji<sup>323</sup>. Ponadto O. Duhamer wskazał, iż większe miasta jak Paryż w 75% głosowały na „tak”, z kolei w Saint Denis- miasto najbardziej dotknięte problemami społecznymi, aż w 65% zagłosowano na „nie”. Równocześnie czynniki takie jak: niewystarczająco przygotowana kampania, czy też agitacja na rzecz Europy prowadzona w głównej mierze przez osoby starsze, czy wreszcie brak szczególnego zainteresowania ze strony polityków i społeczeństwa kwestiami Europy zdecydowały o klęsce referendum. W tej sytuacji autor podkreśla, iż klęskę 29 maja 2005r. tłumaczy się głównie degradacją polityki i narastającymi problemami społecznymi kraju. O negatywnym wyniku referendum zdecydował też kategoryczny sprzeciw wobec delokalizacji przedsiębiorstw. Wśród innych powodów odrzucenia traktatu najczęściej wymienia się także niechęć Francuzów do rządów premiera J. P. Raffarina i prezydenta J. Chiraca spowodowaną w głównej mierze problemami gospodarczymi oraz wysokim stopniem bezrobocia. Planowana liberalizacja usług postrzegana była również jako poważne zagrożenie nad Sekwaną. Równocześnie odrzucenie traktatu wskazuje na brak woli społeczeństw do akceptacji projektu zbliżającego Unię do federacji europejskiej i potwierdza, iż był on postrzegany w głównej mierze jako projekt elit. W wyniku wyżej omawianych problemów 67% Francuzów zagłosowało na „nie” w referendum w sprawie przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego.

<sup>322</sup> O. Duhamer, *Du raison du non...*, s. 34.

<sup>323</sup> Ibidem, s.32.

## Referenda we Francji i Holandii - główne powody głosowania „przeciw” przyjęciu TK



Źródło: "Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej –maj – czerwiec 2005", Eurobarometr, czerwiec 2005.



Po ponad rocznym „okresie refleksji”, który miał na celu wyjście Unii Europejskiej z impasu w jakim znalazła się po odrzuceniu Traktatu zaczęły pojawiać się pierwsze scenariusze wyjścia z politycznego kryzysu. Na uwagę w tym kontekście zasługują propozycja prezydenta Francji N. Sarkozyego przedstawiona w dniu 8 września 2006r. w federalistycznej Fundacji „Przyjaciele dla Europy” w Brukseli. Przede wszystkim N. Sarkozy odrzucił ewentualność poddania pod referendum tego samego tekstu Traktatu. W zamian sugerował przyjęcie mini-traktatu, w którym zostałyby zawarte szereg regulacji z projektu Traktatu Konstytucyjnego. Nowy traktat zawierałby szereg regulacji z Traktatu Konstytucyjnego, m.in. rozszerzenie zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną oraz w drodze ko-decyzji, w szczególności w obszarze sądownictwa i systemu karnego, regulacje dotyczące podziału kompetencji legislacyjnych pomiędzy Parlamentem i Radą, wyboru Przewodniczącego Komisji przez Parlament Europejski, kontrolowania stosowania zasady subsydiarności poprzez wzmocnienie roli parlamentów, czy też kwestie ustanowienia funkcji Ministra Spraw Zagranicznych Unii Europejskiej. Ponadto Sarkozy wskazał na konieczność delimitacji granic politycznych i geograficznych Europy w celu przezwyciężenia impasu w procesach integracyjnych. W tym kontekście wypowiedział się w sprawie Turcji jako zdeklarowany przeciwnik jej akcesji do struktur unijnych.

W ramach innych scenariuszy wyjścia z politycznego kryzysu J. Barcz wyróżnił pięć kierunków<sup>324</sup>:

1. tzw. Traktat Konstytucyjny plus, który zakładał doprowadzenie do wejścia w życie Traktatu Konstytucyjnego poprzez jego uzupełnienie deklaracją, która umożliwiłaby ratyfikowanie traktatu w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została odrzucona.
2. wynegocjowanie nowego kolejnego traktatu rewizyjnego poprzez przyjęcie dużego traktatu rewizyjnego zastępującego obecnie wiążące traktaty lub Nicei bis- rewidującej obecnie wiążące traktaty.

<sup>324</sup> J. Barcz, Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Traktaty stanowiące Unię Europejską: stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Warszawa 2008, s.35.

3. wprowadzenie reformy ustrojowej związane z zawarciem kolejnego traktatu akcesyjnego, który dokonałby zmian instytucjonalnych związanych z rozszerzeniem Unii.
4. przeprowadzenie reformy na podstawie obowiązujących traktatów stanowiących Unię tzw. Nicea-plus lub w dziedzinach, w których Traktaty taką możliwość wyraźnie przewidują- klauzule kładki bądź w dziedzinach, w których traktaty taką możliwość dopuszczają.
5. możliwość reformy ustrojowej UE prowadzącej do zróżnicowania faktycznego lub prawnego statusu państw członkowskich poprzez wykorzystanie np. mechanizmu wzmocnionej współpracy oraz takie, które pozostawiały wątpliwości co do tego, czy nie zagrażają spójności Unii (zawieranie umów międzynarodowych dotyczących ważnych substancjonalnie spraw dla procesu integracji europejskiej poza traktatami stanowiącymi Unię).

Ostatecznie w wyniku Konferencji Międzyrządowej z lipca 2007r. i spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007r. osiągnięto kompromis ustalający treść nowego traktatu rewizyjnego. Na miejsce odrzuconego projektu konstytucyjnego w dniu 13 grudnia 2007r. podpisano Traktat z Lizbony. Równocześnie państwa członkowskie zobowiązały się do przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej niniejszego traktatu przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009r.

Traktat z Lizbony jest traktatem rewizyjnym składającym się z siedmiu artykułów. Art. pierwszy wprowadza zmiany do TUE, następny art. wprowadza zmiany do TWE, z kolei art.3 orzeka, iż niniejszy traktat zawarty został na czas nieograniczony, z kolei art.4 odnosi się do protokołu nr 1 załączonego do Traktatu z Lizbony, na mocy którego dokonywane są zmiany w obowiązujących obecnie protokołach oraz do protokołu nr 2 załączonego do Traktatu z Lizbony, na mocy którego dokonywane są zmiany w TEWEA, następnie art.5 zawiera postanowienie dotyczące ujednolicenia numeracji artykułów, sekcji, rozdziałów, części i tytułów TUE i TFUE. Kolejny artykuł zawiera postanowienia odnoszące się do wejścia Traktatu w życie i klauzurę ratyfikacyjną oraz art.7 wskazujący na języki autentyczne Traktatu i

wskazujący na rząd Republiki Włoskiej jako depozytariusza. Ponadto do Traktatu dołączono 65 deklaracji.

Omawiany Traktat potwierdza wolę powrotu państw członkowskich do tradycyjnego traktatu rewizyjnego. Jak wskazuje J. Barcz sięgnięcie do tej formy traktatu ma uzasadnienie głównie polityczne ze względu na ułatwienie procesu jego ratyfikacji<sup>325</sup>. Wyrazem zmian nowego projektu miała być przede wszystkim dekonstytucjonalizacja projektu reform, która znalazła przede wszystkim wyraz w odstąpieniu z terminu „konstytucja”, zmianie nazwy z „Ministra Spraw Zagranicznych Unii” na „Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa”, rezygnacji z terminów „ustawa europejska” i „europejska ustawa ramowa” na określenie źródeł prawa pochodnego Unii oraz zachowanie tradycyjnych nazw „rozporządzenia”, „dyrektywy” i „decyzje”, rezygnacji z postanowień o symbolach Unii tj. flagi Unii, hymnu Unii, dewizy Unii, Dnia Europy, oraz z zapisu potwierdzającego zasadę pierwszeństwa prawa Unii przed prawem krajowym państw członkowskich<sup>326</sup>. Ponadto w ramach dekonstytucjonalizacji Karta Praw Podstawowych wraz z wejściem traktatu ma mieć taką samą moc prawną jak Traktaty. Na uwagę w kontekście tych zmian zasługuje deklaracja nr 52, w której państwa oświadczyły, że owe symbole pozostają dla nich symbolami i wyrażają ich związek z Unią Europejską. Omawiana „dekonstytucjonalizacja” jak zauważa J. Barcz nie ma większego znaczenia prawnego, lecz ma znaczenie dla politycznej percepcji reformy ustrojowej Unii<sup>327</sup>.

Z drugiej strony Traktat z Lizbony wprowadza uzgodniony w Traktacie Konstytucyjnym pakiet reform i kontynuuje reformę ustrojową Unii. Pierwszą i zarazem fundamentalną zmianą dla procesów integracji europejskiej jest decyzja o przekształceniu Unii w jednolitą organizację międzynarodową. Omawiana decyzja jest ważna z punktu politycznego i postrzegania charakteru prawnego Unii, bowiem

<sup>325</sup> J. Barcz., Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Traktaty stanowiące Unię Europejską : stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Warszawa 2008, s.42.

<sup>326</sup> J. Barcz., Poznaj Traktat z Lizbony, UKIE, Warszawa 2008, s.22.

<sup>327</sup> J. Barcz , Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Traktaty stanowiące Unię Europejską : stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Warszawa 2008, s.44.

objaśnia, iż proces integracji przybiera formę prawną organizacji międzynarodowej kreowanej przez państwa na mocy umowy międzynarodowej<sup>328</sup>. Tym samym została również zniesiona struktura filarowa Unii ustanowiona przez Traktat z Maastricht i dzięki temu umocniono spójność Unii i jej efektywniejsze działanie. Mimo, iż EUROATOM pozostał odrębną organizacją międzynarodową w deklaracji nr 54 przyjętej przez grupę państw (Niemcy, Irlandia, Węgry, Austria i Szwecja) znajduje się wezwanie do najszybszego zwołania Konferencji Międzyrządowej w celu rewizji Traktatu ustanawiającego EUROATOM.

Traktat z Lizbony precyzuje również kompetencje Unii i jej państw członkowskich odnosząc się w ten sposób to różnych obaw związanych z ich rozszerzeniem. Traktat zachowuje podział kompetencji zaproponowany w Traktacie Konstytucyjnym na dziedziny kompetencji wyłącznych, kompetencji dzielonych i działań wspierających, koordynujących i uzupełniających. Równocześnie Traktat podkreśla, że Unia szanuje: równość państw wobec traktatów, ich tożsamość narodową, oraz podstawowe funkcje państwa jak również wyraźnie zastrzeżono kwestię bezpieczeństwa narodowego do zakresu wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich. Ponadto w dziedzinie WPZiB ustalono<sup>329</sup>, iż Rada Europejska i Rada stanowią jednomyślnie, jak również nie jest możliwe przyjmowanie w tej dziedzinie „aktów prawodawczych”. Ponadto, jak zaznaczył prof. J. Barcz, deklaracje 13 i 14 potwierdzają, iż postanowienia dotyczące WPZiB, w tym odnoszące się do Wysokiego Przedstawiciela, nie będą miały wpływu na obowiązującą podstawę prawną, odpowiedzialność ani uprawnienia każdego państwa członkowskiego w zakresie prowadzenia i kształtowania własnej polityki zagranicznej, krajowej służby zagranicznej, stosunków z krajami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych<sup>330</sup>.

Co więcej, w obszarach dotyczących współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej wprowadzono szczególne « wentyle bezpieczeństwa » polegające na tym, iż jeśli przy rozpatrywaniu projektu dyrektywy państwo

---

<sup>328</sup> J. Barcz, Poznaj Traktat z Lizbony, UKIE, Warszawa 2008, s.23.

<sup>329</sup> J. Barcz, Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Traktaty stanowiące Unię Europejską : stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Warszawa 2008, s. 49.

<sup>330</sup> Ibidem, s. 50.

członkowskie uzna, że projekt naruszyłby podstawowe aspekty jego systemu sądownictwa karnego lub ewentualnie nie byłoby jednomyślności w Radzie projekt dyrektywy miałby być przekazany Radzie Europejskiej. Jeżeli Rada osiągnie consensus w danej sprawie, procedura prawodawcza w jej ramach jest kontynuowana, w razie braku jednomyślności w Radzie Europejskiej w obu przypadkach może być uruchomiona wzmocniona współpraca w danej dziedzinie.

Kolejną znaczącą reformą było przeniesienia około czterdziestu dziedzin z reżimu jednomyślnego podejmowania decyzji do procedury większości kwalifikowanej w Radzie jak również zwiększenie obszarów, w których stosowana będzie zwykła procedura prawodawcza. Jak zaznacza prof. J. Barcz zgodnie z Traktatem z Lizbony formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie wygląda następująco: do 31 października 2014 r. obowiązywać ma nadal formuła obecna, tj. wprowadzona na mocy Traktatu z Nicei (trzy testy, w tym test demograficzny fakultatywnie); od 1 listopada 2014r. zacznie natomiast obowiązywać formuła oparta na tzw. podwójnej większości<sup>331</sup>. W celu podjęcia decyzji w Radzie trzeba będzie zebrać większość 55% (plus jedno) państw członkowskich, jak również państwa opowiadające się za podjęciem decyzji będą musiały dysponować co najmniej 65% populacji Unii Europejskiej. Mniejszość blokująca musi dysponować co najmniej 35% populacji UE, lecz również liczyć co najmniej cztery państwa.

Następnie Traktat z Lizbony porządkuje procedury stanowienia prawa pochodnego w Unii pozostając przy tradycyjnym katalogu źródeł prawa pochodnego w postaci rozporządzeń, dyrektyw i decyzji oraz precyzuje procedury ich stanowienia. W związku z tym niniejszy traktat wprowadził trzy kategorie aktów prawnych<sup>332</sup>:

1. akty prawodawcze- rozporządzenie, dyrektywy, decyzje przyjmowane przez Parlament i Radę w ramach zwykłej procedury prawodawczej, specjalnej procedury prawodawczej, w toku inicjatyw legislacyjnych lub procedury tzw. kładki.
2. akty delegowane- na podstawie aktu prawodawczego Komisji Europejskiej może być przekazane uprawnienie do przyjęcia aktów nieprawodawczych o

<sup>331</sup> J. Barcz, op.cit, s. 33.

<sup>332</sup> J. Barcz, Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Traktaty stanowiące Unię Europejską: stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Warszawa 2008, s. 68.

zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre elementy aktu prawodawczego.

3. akty wykonawcze- wydane przez Komisję Europejską, jeśli konieczne jest zapewnienie jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii.

Ponadto traktat wzmacnia „elastyczność” w Unii wprowadzając równocześnie mechanizmy kontrolne. Od tej pory o zamierzonej decyzji miały być powiadomione parlamenty krajowe- sprzeciw nawet jednego z nich sprawiał, iż decyzja nie mogła być podjęta. Poza tym Traktat z Lizbony precyzuje, iż nie ma możliwości przyjmowania aktów prawodawczych w ramach WPZiB., a odrębna deklaracja nr 42 wyjaśnia, iż klauzura elastyczności nie może służyć jako podstawa rozszerzenia zakresu kompetencji Unii poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień traktatów, w szczególności poza postanowienia określające zadania i działania Unii. Niniejszy traktat przyjmuje również regulacje dotyczące wzmocnionej współpracy z nowym progiem liczby państw do uruchomienia takiej współpracy z ośmiu na dziewięć państw. Następnie przyjęto zasadę wzmocnionej współpracy w ramach WPZiB w dziedzinie polityki obronnej, jak również dopuszczono nowe formy współpracy w PWBIS, poprzez organizowanie form współpracy i koordynacji między właściwymi służbami administracji państw członkowskich odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego.

Postanowienia Traktatu z Lizbony umacniają przede wszystkim rolę parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej poprzez podtrzymanie ich kompetencji w kwestii monitorowania działań w ramach PWBIS, kontroli stosowania zasady elastyczności oraz kontroli stosowania tzw. kładek. Według art. 48 w sytuacji, kiedy w ciągu sześciu miesięcy od daty przekazania informacji choć jeden parlament narodowy wyrazi sprzeciw wobec zastosowania procedury tzw. kładki decyzja nie może być podjęta.

Ponadto parlamenty<sup>333</sup>:

1. otrzymują od instytucji Unii informacje oraz projekty europejskich aktów prawodawczych Unii;

---

<sup>333</sup> J. Barcz, Przewodnik po Traktacie z Lizbony..., s. 53.

2. czuwają nad poszanowaniem zasady pomocniczości;
3. uczestniczą w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonywanie polityki Unii w tej dziedzinie;
4. uczestniczą w procedurach zmiany traktatów;
5. otrzymują informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii,
6. uczestniczą w międzyparlamentarnej współpracy między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim.

Dodatkowo parlamenty narodowe zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony otrzymują bezpośrednio akty prawne Unii jak również wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego, roczne sprawozdania finansowe od Trybunału Obrachunkowego, porządki dzienne posiedzeń Rady oraz protokoły z ich posiedzeń. Jedną z najważniejszych kwestii jest możliwość zablokowania przyjęcia aktu prawnego w przypadku nieprzestrzegania zasady pomocniczości. Na uwagę w tym kontekście zasługuje fakt, iż obecny zapis w brzmieniu „zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeżeli ze względu na rozmiary i skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii” poszerza zakres działania zasady pomocniczości o poziom regionalny i lokalny<sup>334</sup>.

Zgodnie z nowym traktatem w ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu prawnego parlamenty narodowe mogą przyjąć opinie stwierdzającą brak zgodności projektu z zasadą pomocniczości<sup>335</sup>. Traktat z Lizbony przewiduje dwie sytuacje<sup>336</sup>:

- jeżeli liczba opinii stanowi co najmniej jedną trzecią liczbę głosów przyznanym parlamentom, to projekt zostaje poddany ponownej analizie, a następnie może być podtrzymany, zmieniony lub wycofany;

<sup>334</sup> J. Barcz, Przewodnik po Traktacie z Lizbony..., s. 55.

<sup>335</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>336</sup> Ibidem, s. 32.

- jeżeli natomiast liczba uzasadnionych opinii o sprzeczności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości stanowi co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom, Komisja może w tym przypadku również postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu, a jeśli podtrzyma projekt, musi przedstawić uzasadnioną opinię.

W kwestii WPZiB podtrzymano zasadą jednomyślności z zapisem, iż Rada Europejska będzie mogła jednomyślnie decydować o wprowadzeniu decyzji większością kwalifikowaną. Na uwagę zasługuje fakt, iż WPZiB została wyłączona z klauzury elastyczności. Poza tym ustanowiono stanowisko Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, potwierdzono decyzję o ustanowieniu Europejskiej Agencji Obrony oraz Europejskiej Służby Działań Wewnętrznych jako rodzaju służby dyplomatycznej Unii. Następnie poszerzono zakres tzw. misji petersburskich przewidujących wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowe doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom, jak również ustanowiono stałą współpracę strukturalną. Dodatkowo Wysoki Przedstawiciel otrzymał prawo inicjatywy ustawodawczej. Ponadto wprowadzono klauzulę sojuszniczą przewidującą pomoc w przypadku agresji.

Na uwagę zasługują również zapisy dotyczące rewizji traktatów stanowiących Unię. Dotychczasowa procedura zmiany została uzupełniona trzema elementami: po pierwsze, propozycje zmian muszą być notyfikowane parlamentom narodowym, następnie Rada Europejska posiada możliwość zwołania Konwentu, który kieruje wyłącznie zalecenia oraz poprzedza Konferencję Międzyrządową<sup>337</sup>. Ponadto przewidziano, że jeżeli po upływie dwóch lat cztery piąte państw ratyfikuje traktat, a jedno państwo lub większa ich liczba miała trudności w tej kwestii, Rada Europejska podejmie tę kwestię. Równocześnie wprowadzono nową uproszczoną procedurę rewizji traktatów obejmującą możliwość modyfikacji traktatów stanowiących Unię. W tym przypadku Rada Europejska podejmuje jednomyślnie decyzję po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjętą przez większość członków wchodzących w jego skład. O zamiarze podjęcia takiej decyzji muszą być poinformowane parlamenty

<sup>337</sup> J. Barcz, Przewodnik po Traktacie z Lizbony..., s.36.



narodowe państw członkowskich, a decyzja może być podjęta, gdy żadne państwo w terminie sześciu miesięcy nie notyfikuje sprzeciwu.

Na mocy nowego traktatu umocniono również procedurę tzw. kładki (podjęcia przez Radę Europejską decyzji w sprawie odejścia w danym obszarze od trybu podejmowania decyzji jednomyślnie na rzecz większości kwalifikowanej) oraz decyzji w sprawie zmiany procedury podejmowania decyzji ze szczególnej na zwykłą.

Następnie Traktat z Lizbony kontynuuje reformy Traktatu Konstytucyjnego poszczególnych instytucji. W kwestii Parlamentu Europejskiego powtórzono postanowienia projektu Traktatu Konstytucyjnego, a mianowicie ustalono górny pułap liczby posłów do 750 osób, minimalnej liczby posłów pod względem demograficznym 6 posłów oraz maksymalnej 96 posłów. Z kolei Rada Europejska otrzymała status instytucji Unii jak również ustanowiono stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej. Ponadto poszerzono zakres decyzji podejmowanych większością kwalifikowaną w ramach Rady UE jak również potwierdzono wprowadzenie 18 - miesięcznej prezydencji zbiorowej trzech państw. Podtrzymano także zapis o ustanowieniu Ministra Spraw Zagranicznych Unii, w obecnym brzmieniu Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W nowym traktacie przyjęto też, iż Komisja w nowym składzie rozpocznie działanie od 1 listopada 2014r.

Kolejną zmianę stanowi nadanie charakteru prawnego Karcie Praw Podstawowych, która wraz z wejściem w życie Traktatu będzie miała taką samą moc prawną jak traktaty<sup>338</sup>.

Z punktu widzenia federalizacji procesów integracji na uwagę zasługują zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityki Unii. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują zapisy w dziedzinie rynku wewnętrznego o niezakłóconej konkurencji, w dziedzinie polityki zabezpieczenia społecznego w kwestiach zaliczania okresów zabezpieczenia ubezpieczeniowego i eksportu świadczeń w ramach Unii Europejskiej wprowadzono większą elastyczność podejmowania decyzji, następnie w dziedzinie polityki ochrony środowiska ustalono wspólny zapis o zwalczaniu skutków

<sup>338</sup> J. Barcz, Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Traktaty stanowiące Unię Europejską : stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Warszawa 2008, s.59.

zmian klimatu, w dziedzinie polityki energetycznej wprowadzono klauzurę solidarności jak i sformułowano podstawy ustanowienia wspólnej polityki w dziedzinie energii. Następnie wprowadzono zapis o umocnieniu ochrony własności intelektualnej oraz modyfikacje dotyczące planowania budżetu Unii Europejskiej. Kolejna istotna zmiana dotyczy WPZiB i PWBis, które zostały objęte jednolitym reżimem prawnym organizacji międzynarodowej. Z kolei w ramach WPZiB ustanowiono Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa łączącego funkcje Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i komisarza ds. stosunków zewnętrznych, potwierdzono porozumienie dotyczące ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony - agencji ds. rozwoju zdolności obronnych, badań, zakupów i uzbrojenia, potwierdzono utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, rozszerzenie tzw. misji petersburskich (na wspólne działanie rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i misje stabilizacji sytuacji po konfliktach, współpracę strukturalną między państwami posiadającymi większą moc obronną. W ramach PWBis w głównej mierze przejęto zmiany wprowadzone przez Traktat Konstytucyjny. Tak więc, umocnieniu uległ status Eurojust jak również ustanowiono podstawy prawne dla powołania Prokuratury Europejskiej dla zwalczania przestępstw finansowych przeciwko Unii jak też walkę z zorganizowaną przestępczością o zasięgu transgranicznym. Ponadto w dziedzinie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości miała obowiązywać procedura prawodawcza, w której Rada stanowi większość kwalifikowaną (72% państw), jednakże w dziedzinach newralgicznych zostanie zachowana jednomyślność jak również przewidziano nowe formy wzmocnionej współpracy.

Omawiane zmiany umacniają tożsamość Unii na arenie międzynarodowej, zwiększają jej efektywność i możliwości działania w dziedzinach takich jak bezpieczeństwo energetyczne czy walka z terroryzmem czy też wprowadzają istotne zmiany w polityce zagranicznej, m.in. poprzez ustanowienie funkcji Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych oraz powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Traktat Lizboński wzmacnia także rolę Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych, reformuje instytucje Unii Europejskiej oraz

upraszcza metody pracy i zasady podejmowania decyzji. Dzięki wprowadzeniu owych zmian Unia będzie bardziej demokratyczna, przejrzysta i skuteczna w działaniu.

W związku z tym powyższe projekty stanowią odpowiedź na wyzwania, wobec których została postawiona Unia Europejska- deficyt legitymacji demokratycznej i globalizację. Jednocześnie wprowadzenie tych reform oznaczałoby poszerzenie zakresu federalnych elementów wewnątrz Unii Europejskiej.

## **Rozdział VI Bariery historyczne, ekonomiczne, polityczne i kulturowe integracji europejskiej**

### **6.1. Analiza przejawów dezintegracji Europy**

Integracja europejska jest złożonym procesem ze względu na różnorodność państw członkowskich, odmienne doświadczenia historyczne, światopoglądy i różnice religijno-kulturowe państw członkowskich. W kwestii dalszej perspektywy rozwoju Unii Europejskiej ogromny wpływ będą odgrywać czynniki polityczne. Przede wszystkim mowa o sprzecznościach między interesami poszczególnych państw członkowskich. Ponadto znaczące bariery dla dalszego rozwoju stanowią<sup>339</sup>:

- różne wizje dalszej integracji wśród polityków unijnych;
- zróżnicowany poziom rozwoju gospodarczego państw członkowskich;
- zróżnicowane systemy prawne państw członkowskich;
- nadmierne ambicje przywódców głównych państw unijnych;
- zaznaczająca się coraz wyraźniej obojętność społeczeństw wobec idei integracyjnej;
- trudności w realizacji strategii lizbońskiej;
- przesadne regulacje biurokratyczne UE;
- partykularyzmy etniczne w państwach członkowskich;
- zależność systemu obronnego UE od NATO;
- kryzys politycznego przywództwa w rozwoju Unii Europejskiej;
- niechęć bogatych państw do dalszego realizowania polityki solidarności;
- niezadowolenie społeczeństw „starych” państw z rozszerzenia Unii na Wschód.

Procesy dezintegracyjne wynikają również z wprowadzania zmian, opartych na działaniu mechanizmów rynkowych i przyjmowanych dobrowolnie przez

---

<sup>339</sup> K. Lastawski, Wspólnotowy model funkcjonowania Unii Europejskiej, [w:] pod redakcją M. Stolarczyk, Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku, Toruń 2006, s.47.

współpracujące – w ramach Wspólnoty – ze sobą kraje. W związku z tym coraz wyraźniejszy staje się konflikt między rozbieżnymi modelami gospodarczymi w Unii Europejskiej<sup>340</sup>. Dodatkowo ta tendencja została wzmocniona przez problemy wynikające z niskiego wzrostu gospodarczego, bezrobocia w Unii Europejskiej oraz coraz bardziej wyraźnej konkurencji między nowymi i starymi krajami Unii Europejskiej. W konsekwencji brak solidarności między państwami członkowskimi powoduje zagrożenie dla dalszej integracji. Ilustracją tej tezy było francuskie „nie” w referendum, spowodowane nie tylko strachem przed polskim hydraulikiem, lecz obawami związanymi ze zmniejszeniem zarobków, sprzeciwem wobec dalszej liberalizacji rynku i co się z tym wiąże rozpadem francuskiego modelu ochrony praw pracowniczych oraz przede wszystkim delokalizacją przemysłu. Z kolei problemy wewnątrz krajów członkowskich odzwierciedlają się w postaci niezadowolenia społecznego nie tylko wobec polityków narodowych, ale również wobec integracji europejskiej. Coraz częściej dominuje przekonanie w państwach członkowskich, iż zanikają stopniowo normy postępowania i wartości, które miały jednoczyć państwa Wspólnoty. Równocześnie Unia pozostaje nieskuteczna w rozwiązywaniu problemów jej obywateli. Kryzys legitymizacji dotyczy także budowy instytucji europejskich i postępów integracji. Unia Europejska jest coraz częściej pojmowana jako projekt elit, który nie uwzględnia problemów zwykłego człowieka<sup>341</sup>. Środowiska akademickie od dawna wskazują na niewystarczającą demokratyzację instytucji unijnych, brak klarownego mechanizmu odpowiedzialności decydentów europejskich przed wyborcami i nadmierną biurokratyzację funkcjonowania Unii<sup>342</sup>.

Jednocześnie utrzymuje się przekonanie o zanikaniu tradycji narodowych, postępującym społecznym regresie, brakiem poczucia solidarności i jedności. W konsekwencji coraz częściej pojawiają się rozbieżności między państwami członkowskimi, które postrzegają unijne dyrektywy, przepisy i normy jako niesprawiedliwe, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich oraz podkreślają

---

<sup>340</sup> T. G. Grosse, *Kondycja integracji europejskiej po szczycie Unii oraz referendach we Francji i Holandii* [w:] *Analizy i opinie Instytut Spraw Publicznych*, Warszawa, czerwiec 2005, nr 39, s. 5.

<sup>341</sup> Ibidem, s.6.

<sup>342</sup> Ibidem, s.6.

zbytnie zbiurokratyzowanie instytucji unijnych, co rodzi z kolei brak ducha wspólnoty.

Kolejnym problemem jest poszerzenie Unii o nowe państwa. Dalsze jej rozszerzanie budzi kontrowersje oraz obawy związane z przyłączaniem do Wspólnoty nowych państw, znajdujących się na niższym poziomie rozwoju. Pomoc Unii Europejskiej, jaką przekazuje biedniejszym krajom, związana wewnętrznymi zależnościami, rodzi konflikty i bariery pomiędzy krajami bogatszymi, należącymi do Unii Europejskiej. W związku z tym wyzwaniem, wiążącym się z procesem poszerzania UE, będzie konieczność przeprowadzenia reform instytucjonalnych, pozwalających w przyszłości na efektywniejsze i bardziej skoncentrowane wykorzystanie środków strukturalnych, by uczynić Unię Europejską bardziej efektywną i bliższą obywatelowi, a w konsekwencji – zdolną do dalszego procesu rozszerzenia. W tym celu poszukuje się skutecznych metod integracji, by państwa wiodące mogły realizować swe aspiracje bez przeszkód, przy jednoczesnym umożliwieniu państwom słabszym na zrównanie szans w rozwoju unijnej gospodarki. „Dynamika integracji wymaga stopniowego uczenia się etosu współpracy między państwami – warunkującego wytworzenie się „poczucia my” w sferze interesów, tożsamości i poczucia suwerenności. Oznacza to, że europejska lojalność i tożsamość będą tworzyły się stopniowo dzięki praktyce współpracy i współdziałania; kolejne konkretne przedsięwzięcia integracyjne umożliwią wykształcenie się europejskiej solidarności<sup>343</sup>”.

Źródło kryzysu tkwi również w problemach europejskich elit politycznych. Przede wszystkim jest wynikiem braku nadziei i wiary w procesy integracyjne pokolenia założycieli Europy. Kolejne trudne zadanie stanowi zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa w Europie. Coraz częściej mówi się o braku bezpieczeństwa w samej Unii, wynikającego z napływu legalnych bądź nielegalnych imigrantów oraz ich trudnościami z asymilacją, natomiast brak bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej wiąże się z działalnością terrorystyczną. Znacznie lepiej postrzegane są sprawy związane z rozwojem współpracy czy wysiłków podejmowanych w celu zapewnienia skutecznej kompatybilności systemów

---

<sup>343</sup> A. Zielińska – Głębocka, *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, « Studia Europejskie », Warszawa 1999, nr 3, s. 16.

prawnych w zakresie zwalczania przestępczości czy nielegalnego handlu. Przyłączanie do Wspólnoty kolejnych państw europejskich miało zbliżyć kraje i narody Europy, jednak w miarę rozszerzania się i przyjmowania coraz nowych obowiązków Unia Europejska postawiona została przed niezwykle trudnym zadaniem umożliwienia wszystkim państwom członkowskim czerpania korzyści związanych z przystąpieniem do Wspólnoty i wspierania państw uboższych w ramach współpracy. Państwa członkowskie wchodzące w skład europejskiej Wspólnoty, w ramach szeroko rozumianej współpracy, realizują wspólną politykę jednoczesnego pogłębienia i rozszerzenia UE, która uwzględnia czynniki gospodarcze i społeczne. „Rośnie znaczenie proceduralnego consensusu, czyli szukania porozumienia w celu realizacji własnych interesów. Interesy polityczne nie muszą być z założenia zgodne, ale to, co jest niezbędne, to ramy instytucjonalne dla szukania wspólnej platformy działania elit politycznych. Psychologia zachowania się tych elit w procesie integracyjnym jest źródłem nowego systemu politycznego, wymagającego specyficznego procesu decyzyjnego i połączenia instytucjonalnych struktur na szczeblu narodowym i na szczeblu wspólnotowym”<sup>344</sup>. Proces przyjmowania do Unii Europejskiej nowych państw komplikuje także przejściowo jej zróżnicowanie. Wyniki referendum we Francji i Holandii mogą być interpretowane jako społeczny sprzeciw wobec ostatniego poszerzenia Unii Europejskiej, a także kolejnych planowanych etapów zwiększania liczby członków Unii Europejskiej, zwłaszcza o Turcję<sup>345</sup>.

Procesy integracyjne będą zależeć w równym stopniu od przeprowadzenia reform gospodarczych zarówno na poziomie unijnym, jak i narodowym, zwłaszcza tych zmierzających do uelastycznienia rynku pracy oraz zmniejszenia wydatków socjalnych.

Działania te mogą doprowadzić do zwiększenia niepewności i niezadowolenia społeczeństwa. Dezintegracja zagrażająca Unii Europejskiej wiąże się również z pogłębianiem przepaści pomiędzy, nie tylko państwami, ale także regionami Wspólnoty. Ogromne wyzwanie stanowi więc reforma polityki rolnej, gdyż dotychczasowa działalność wiąże się z ponoszeniem ogromnych kosztów. Także

<sup>344</sup> A. Zielińska – Głębocka, *Dynamika Unii Europejskiej...*, s.28.

<sup>345</sup> T. G. Grosse, *Kondycja integracji europejskiej po szczycie Unii oraz referendach we Francji i Holandii* [w:] *Analizy i opinie Instytut Spraw Publicznych*, Warszawa, czerwiec 2005, nr 39, s.4.

wykorzystywanie funduszy regionalnych wymaga szybkich zmian, ponieważ dotychczasowe zasady rozporządzania środkami pochodzącymi z funduszy regionalnych nie zdołały zniwelować w sposób znaczący różnic pomiędzy regionami europejskimi. Również unijny system finansowy, a więc wysokość wkładów poszczególnych krajów członkowskich do budżetu Wspólnoty oraz sprawiedliwy podział środków budzi wiele wątpliwości, dając tym samym sposobność do wciąż powracających sporów. Chociażby uprzywilejowana pozycja Wielkiej Brytanii stanowi kwestię trudną do wytłumaczenia i jest zachętą dla innych krajów członkowskich do podobnych roszczeń. Przejrzysty i sprawiedliwy sposób finansowania i rozdzielania środków wzmocniłby legitymizację Unii Europejskiej. W wielu krajach członkowskich dochodzi także do licznych kryzysów na płaszczyźnie społecznej. Wynikają one z wciąż rosnącego bezrobocia oraz pogarszającej się sytuacji związanej z systemem socjalnym powodującymi w konsekwencji kryzys gospodarczy i społeczny, bowiem obywatele uboższych państw czy regionów UE przypisują winę za zaistniały stan unijnej polityce otwarcia narodowych gospodarek i społeczeństw. „Poszerzenie UE niewątpliwie zwiększa presję na dalszą liberalizację rynku pracy w krajach kontynentalnych UE, a także powoduje osłabienie dotychczasowego systemu dialogu społecznego między pracownikami i pracodawcami. (...) Problemem pozostaje jednak presja konkurencyjna ze strony liberalnych krajów pozaeuropejskich, a także tańszych i mniej obciążonych wydatkami społecznymi krajów azjatyckich. Wyjściem z tej sytuacji może być próba szukania konkurencyjności UE w najbardziej zaawansowanych technologicznie segmentach gospodarki, co daje podstawy do utrzymania pozostałości europejskiego modelu społecznego w UE”<sup>346</sup>. Wśród niezadowolonych pojawiają się coraz częściej głosy przemawiające za ograniczeniem napływu imigrantów. Według sondażu<sup>347</sup>, przeprowadzonego, w dwudziestu pięciu krajach członkowskich w 2006r. obywatele krajów członkowskich Unii Europejskiej sygnalizują niepewność i obawy dotyczące zazwyczaj dziedzin społeczno-ekonomicznych. Przede wszystkim respondenci wyrażają obawy związane z utratą

<sup>346</sup> T. G. Grosse, *Kondycja integracji europejskiej*, s.5.

<sup>347</sup> Obywatele i jej przyszłość- badania jakościowe w 25 państwach członkowskich, maj 2006, Dyrekcja generalna ds. Komunikacji, Komisja Europejska. [opracowane według badań zamieszczonych na stronie internetowej [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)].



pracy bądź stwierdzają, iż warunki pracy stają się coraz gorsze, a naciski na pracowników coraz większe. Jako przyczynę wymieniają wpływy globalizacji i otwarcia granic, co wiąże się z napływem taniej siły roboczej. Oprócz problemów związanych z zatrudnieniem, pojawiają się także częste niepokoje wynikające z braku mieszkań czy ich kosztów oraz związane z tym obawy, zwłaszcza młodych ludzi dotyczące możliwości rozpoczęcia samodzielnego życia oraz założenia rodziny. Coraz częściej mówi się także o rosnącym podziale społecznym pomiędzy nielicznymi obywatelami, którzy korzystają na bieżących przemianach, a tymi, którzy na tych przemianach tracą.

Pogorszenie sytuacji ekonomicznej oraz rosnąca bieda w niektórych regionach Wspólnoty sprzyja powstawaniu skrajnych czy ekstremistycznych partii politycznych, które zagrażają demokracji nie tylko w rodzimych państwach, ale także w samej Unii Europejskiej. Coraz większy sceptycyzm wobec polityki unijnej może sprzyjać także kształtowaniu się postaw antyeuropejskich, a co się z tym wiąże ograniczeniu poparcia dla europejskich reform, a nawet nacisków wywieranych na rządy poszczególnych państw członkowskich zmierzających do prowadzenia mniej konstruktywnej polityki wobec Unii Europejskiej. Taka sytuacja mogłaby w konsekwencji doprowadzić do znacznego osłabienia bądź pogorszenia współpracy i odejścia od polityki wspólnotowej, na rzecz realizowania własnych interesów narodowych. Przejawem kryzysu legitymizacji wobec integracji europejskiej jest także zmniejszająca się frekwencja udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego, wreszcie fiasko referendów konstytucyjnych we Francji i Holandii. Słabnie także związek pomiędzy instytucjami UE a obywatelami Wspólnoty. Wśród obywateli państw członkowskich spadło zainteresowanie polityką prowadzoną przez Unię Europejską. Coraz częściej obywatele Wspólnoty wykazują się niechęcią, zazwyczaj wynikającą z nieznajomości instytucjonalnego działania UE oraz podejmowanych decyzji, przeprowadzania reform czy ustaleń poszczególnych traktatów. Widoczne jest również coraz mniejsze zaangażowanie obywateli w politykę, także na szczeblu krajowym. „Sprzeciw społeczny wobec skutków integracji europejskiej ma przynajmniej kilka komponentów. Jest między innymi związany z zaostrzającą się wewnątrz Unii rywalizacją o miejsca pracy, i szerzej – coraz bardziej gwałtowną

konkurencją gospodarczą między starymi i nowymi krajami członkowskimi. Przykładem tej rywalizacji jest ożywiona dyskusja na temat dyrektywy o liberalizacji usług. W ten sposób zmniejsza się gotowość do europejskiej solidarności i jednocześnie zwiększa się zakres narodowych egoizmów oraz chęć poprawiania wewnętrznej sytuacji kosztem partnerów europejskich<sup>348</sup>.

Kolejny problem dalszej integracji wiąże się z likwidacją państwa opiekuńczego będącego obecnie dominującym modelem w Unii Europejskiej. Odchodzenie od tego modelu z pewnością zrodzi sprzeciw obywateli krajów członkowskich. Następnym wyzwaniem Unii Europejskiej jest konieczność przeprowadzenia reform instytucjonalnych, pozwalających w przyszłości na efektywniejsze i bardziej skoncentrowane wykorzystanie środków strukturalnych, by uczynić Unię Europejską bardziej efektywną i bliższą obywatelowi, a w konsekwencji – zdolną do dalszego procesu rozszerzenia. Coraz częściej, obok konieczności wprowadzenia istotnych reform korzystnych dla polityki gospodarczej Unii Europejskiej, mówi się o potrzebie zreformowania unijnych instytucji oraz uskutecznienia sposobów podejmowania ostatecznych decyzji, mających usprawnić działania na rozmaitych obszarach prowadzonej polityki wspólnotowej oraz skutecznego radzenia sobie z coraz większą ilością państw członkowskich. Unia Europejska musi dysponować większymi środkami finansowymi oraz kompetencjami politycznymi, które umożliwią realizowanie założeń polityki wspólnotowej. Celem reformy byłoby zabezpieczenie większościowego poparcia dla polityki Unii, mającej przynieść poprawę efektywności Wspólnoty, przy jednoczesnym eliminowaniu możliwości zablokowania działań wspierających owocną współpracę.

Aby Unia Europejska stała się bardziej skuteczna na płaszczyźnie gospodarczej, ale także politycznej należy także dążyć do zmniejszania poziomu bezrobocia w jej ramach oraz zadbać o konkurencyjną pozycję poszczególnych gospodarek krajów członkowskich. Unia Europejska powinna również uporać się z wewnętrznymi problemami w celu sprostania wyzwaniom globalizacji. Do podstawowych wyzwań globalizacji należą: konkurencyjność gospodarki

---

<sup>348</sup> T. G. Grosse, *Kondycja integracji europejskiej po szczycie Unii oraz referendum we Francji i Holandii* [w:] *Analizy i opinie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, czerwiec 2005, nr 39, s.4.

światowej, gwałtowny postęp technologiczny i informacyjny oraz fundamentalizm narastający w różnych częściach globu<sup>349</sup>.

Sprostowanie konkurencji światowej, zwłaszcza gospodarkom USA, Japonii, Chinom wymaga od Unii Europejskiej przyspieszenia postępu technologicznego i informatycznego, a przede wszystkim transferu istotnego strumienia środków ze sfery socjalnej do sfery nauki, co z kolei grozi sprzeciwem społecznym. Unia Europejska chcąc sprostać globalizacji będzie musiała również już w najbliższym przyszłości rozstrzygnąć pewien fundamentalny dylemat, dotyczący modelu Unii Europejskiej po ostatnim rozszerzeniu. Konflikty wewnątrz Unii wynikające z braku solidaryzmu ogólnoeuropejskiego, czego ilustracją jest między innymi konflikt między krajami płatnikami netto, chcącymi zmniejszyć obciążenia a państwami, do których adresowany byłby strumień środków na cele socjalne, stanowią kolejny czynnik dezintegracji.

W związku z tym Europa potrzebuje przede wszystkim wartości społecznych takich jak odpowiedzialność, zdolność do poświęceń ze strony państw członkowskich, aby nie pograżyła się w narodowych egoizmach i wszelkiego rodzaju partykularyzmach<sup>350</sup>.

---

<sup>349</sup> E. Wnuk-Lipiński, System wartości UE wobec wyzwań globalizacji [w:] pod red. E. Skalskiej, Czy wartości i normy społeczne są barierą reform w Unii Europejskiej, Gdańsk 2004, s.36.

<sup>350</sup> L. Hard, Europa potrzebuje wartości,[w :] pod red. E. Skalskiej, Czy wartości i normy społeczne są barierą reform w Unii Europejskiej, Gdańsk 2004 [w:], s.25.

## 6.2. Różnice i podobieństwa w kulturze europejskiej

Dyskusja wokół preambuły do Traktatu Konstytucyjnego uwidoczniła, iż w Unii nie ma zgody na jednomyślne sformułowanie zestawu fundamentalnych wartości i tradycji. Istniejące w Unii Europejskiej różnice kulturowe uwydatniają się w postępującym procesie integracji europejskiej i wpływają w znaczący sposób na politykę unijną. „Kultury związane z grupami społecznymi funkcjonują w określonych środowiskach ludzkich i podobnie jak te środowiska ulegają zmianom wynikającym z upływu czasu i postępu cywilizacyjnego. Nawet tak istotne cechy kultury, jak język, systemy wartości, wierzenia czy zwyczaje, jakkolwiek nie gubią swej istoty, to jednak podlegają ewolucji. Im dynamiczniej rozwija się infrastruktura kulturowa, tym szybszym i bardziej zasadniczym zmianom ulega sama kultura. Nie bez znaczenia dla takich zmian jest również intensywność oddziaływań zewnętrznych, poziom dyfuzji kulturowej”<sup>351</sup>.

Czynniki socjokulturowe poszczególnych państw członkowskich Wspólnoty wymuszają dostosowanie działań Unii do wartości i przekonań obowiązujących w danych społeczeństwach lokalnych, w których istnieje hierarchia wartości wynikająca z tradycji, obowiązujących norm wychowania czy religii. Kultura poszczególnych społeczeństw Unii Europejskiej jest rozmaicie podatna na uniwersalizację i funkcjonowanie w ramach Wspólnoty Europejskiej. W ostatnim czasie zwraca się coraz baczniejszą uwagę na uwarunkowania kulturowe, które mogą doprowadzić do licznych konfliktów i w efekcie przynieść odwrotne, niż przewidywane skutki w procesie integracji i poszerzania Unii Europejskiej. Często mamy do czynienia z obawami dotyczącymi utraty własnej tożsamości narodowej i obrony przynależności do określonego kręgu kulturowego czy tradycji. Zwłaszcza w państwach Europy Wschodniej poczucie narodowej tożsamości odgrywa nadal znaczącą rolę, co w sposób oczywisty rzutuje na wzajemne zaufanie w stosunku do innych obywateli Unii Europejskiej. Z drugiej strony strategia gospodarcza Unii Europejskiej, wiążąca się z coraz bardziej postępującym procesem unifikacji rynku –

<sup>351</sup> G. Michałowska, *Uniwersalizm, tożsamość i relatywizm kulturowy a globalizacja*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Simonides, *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2003, s. 245.

przekształcającym systemy produkcji oraz usprawniającym handel międzynarodowy, a przede wszystkim proponującym zatrudnienie dla obywateli nowo przyjętych państw członkowskich - w znaczący sposób przyczynia się do polepszenia wzajemnej współpracy i ożywia ducha solidarności pomiędzy różnymi regionami Wspólnoty. „Wobec upowszechniania się wartości kulturowych zrodzonych na gruncie kultury zachodniej, szczególnie wobec szerokiej promocji niektórych z nich, jako wartości uniwersalnych, a jednocześnie wzmożonych działań w kierunku podtrzymywania odrębności kulturowej poszczególnych grup etnicznych i narodów, rodzi się niezwykle istotny problem relatywizmu kulturowego. W najprostszym socjologicznym i antropologicznym ujęciu relatywizm taki oznacza założenie, że wszystkie kultury są równe, tak samo dobre i wartościowe. Nie istnieją bowiem obiektywne kryteria ich ocen. Każda próba dyskwalifikacji elementów jakiejś kultury lub wskazania innych jako lepszych, nowocześniejszych albo bardziej humanitarnych jest zawsze próbą podejmowaną przez jakiś podmiot i z jakiegoś punktu widzenia.”<sup>352</sup> W procesie zjednoczenia Europy ważną rolę ogrywa więc wymiar kulturowy, który zbliża do siebie obywateli Wspólnoty oraz wyraźnie ułatwia poprawę stosunków z krajami sąsiadującymi. Efektywne wykorzystywanie europejskich zasobów kulturowych oraz dialog międzykulturowy przyczynia się również do rozwoju nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, wspiera turystykę, pomaga w wyrównywaniu różnic między regionami i sprzyja większej spójności społecznej. Wspólnota Europejska scala różnorodne kultury państw europejskich, traktując wymiar kulturowy jako czynnik znaczący i decydujący w procesie konstruowania społeczeństwa europejskiego.

Kultura europejska, charakteryzująca się ogromną różnorodnością, w następstwie procesów integracyjnych stała się wspólnotą państw i narodów, które starają się w ramach Wspólnoty wypracować wspólne wartości pozwalające na rozwiązanie pojawiających się problemów oraz budowanie płaszczyzny porozumienia i współżycia w ramach UE. Pomimo panującego zróżnicowania kulturowego wspólne wartości stanowią najcenniejsze dziedzictwo humanizmu europejskiego, który kształtował tożsamość europejską. Należą do nich chociażby: solidarność,

---

<sup>352</sup> G. Michałowska, Uniwersalizm, tożsamość i relatywizm kulturowy..., s. 247.

braterstwo, wolność, demokracja, tolerancja, pokój, zrównoważony i trwały rozwój, stabilizacja. Unia wykorzystuje w swym rozwoju również trwały dorobek cywilizacyjny Europy, ukształtowany głównie przez kulturę grecką, prawo rzymskie i uniwersalistyczne idee chrześcijańskie.

W rozwoju kultury europejskiej doniosłą rolę odgrywała literatura oraz filozofia, a także nauki nowożytne i sztuka, które zazwyczaj odwoływały się do humanizmu europejskiego, w którym znaczące miejsce przysługiwało jednostce ludzkiej. Także na płaszczyźnie religijnej, gdzie dominowało chrześcijaństwo panowało przekonanie o szacunku dla życia ludzkiego i miłości bliźniego. Rozszerzona i wciąż przyjmująca nowe państwa członkowskie Unia Europejska, staje przed koniecznością ponownego zjednoczenia kulturowego, jako wspólnota złożona z wielu państw i kultur. Jako jedność polityczna suwerennych państw narodowych powinna zmierzać do wspólnych ustaleń celu przy założeniu wspólnego dobra, które pozwoli na wzajemne i udane stosunki państw członkowskich. Dla jej spójności należy zadbać także o wymiar kulturowy przyszłej Wspólnoty, gdyż wspólna tożsamość kulturowa przesądzić może o sensie dzieła zjednoczenia Europy.

Poczucie tożsamości obywateli Unii Europejskiej powinno być budowane w oparciu o wartości zakorzenione w dziedzictwie kulturowym Europy. Wartości te zazwyczaj wynikają z przekonań światopoglądowych i religijnych bądź wychowania w duchu kultury europejskiej czy – z osobistego doświadczenia życiowego. Pomimo wielości kultur i przekonań, istniejący pluralizm wartości można sprowadzić do wspólnych wartości podstawowych wyznaczając tym samym profil etyczny, na którym powinna opierać się działalność polityczna Unii Europejskiej.

W dziejach Europy pojawiały się różnorodne prądy myślowe i tradycje historyczne, które wpływały w sposób znaczący na kształtowanie się tożsamości europejskiej, a także wzorce zachowań specyficzne dla europejskiego stylu życia. „Od pierwszej wojny światowej, a w szczególności od drugiej wojny światowej ogromny wpływ na Europę wywierały i wywierają Stany Zjednoczone. Dotyczy to wielu zagadnień życia politycznego i gospodarczego, różnych dziedzin nauki i techniki. Najbardziej widoczna jest amerykanizacja życia codziennego przeciętnego Europejczyka. Wpływy anglosaskie najpierw zaczęły upowszechniać się w Europie Zachodniej. W

pierwszej kolejności dotyczyło to języka angielskiego. We Francji potępiano lokalną odmianę tego języka, ale w innych krajach zachodnich język angielski nabrał w bardzo krótkim czasie priorytetowego znaczenia, zwłaszcza w dziedzinie oświaty, nauki i kultury. Aktualnie podobny proces zachodzi w Europie Wschodniej i Środkowej.<sup>353</sup> Ta złożoność i wielość postaw i wartości wyznawanych przez Europejczyków nie powinna być w żaden sposób ignorowana we współczesnych dążeniach do integracji europejskiej, stając się inspiracją dla dalszych procesów integracyjnych Unii Europejskiej, stojącej w obliczu nowych wyzwań niesionych przez współczesne przemiany kulturowe. Zatem na gruncie wspólnych wartości i w oparciu o interesy wszystkich państw członkowskich, a zwłaszcza w oparciu o idee godności osoby ludzkiej należy ustalić prawny porządek Unii Europejskiej, która stanie się obszarem wspólnego prawa dla obywateli Europy.

W budowaniu jedności Europy niebezpieczne okazać by się mogło przekonanie, iż możliwe jest stworzenie trwałej jedności wyłącznie w oparciu o rozstrzygnięcia o charakterze utylitarno-pragmatycznym, pozbawione głębszych odniesień do wspólnych wartości dla całej kultury europejskiej. W podejściu takim jedność Europy stanowiłaby jedynie sztuczny twór, powstały w wyniku regulacji prawnych i pragmatyki funkcjonowania instytucji unijnych, bez jakichkolwiek fundamentów aksjologicznych. Umacnianie i jednoczenie Europy powinno uwzględniać przede wszystkim wartości zapewniające integralny rozwój osoby ludzkiej, gdyż narzucanie jednolitych norm i wartości przez instytucje UE mogłoby zakończyć się fiaskiem. Przemiany kulturowe i światopoglądowe, które dokonały się w ostatnim półwieczu w Europie centralnej, odsłoniły bezskuteczność narzucania norm postępowania i praw społeczeństwom Europy centralnej i wschodniej, przy jednoczesnym ignorowaniu praw człowieka. Jedności europejskiej należy zatem szukać w duchowej wspólnotocie zakorzenionej w wartościach wyznawanych w całej Europie, zapewniającej poszanowanie praw człowieka.

Zarówno zbrojne konflikty na Bałkanach, zamachy terrorystyczne oraz zamieszki w państwach Wspólnoty, a także pojawienie się na scenie politycznej partii popierających użycie agresji czy respektujących ksenofobię w rozwiązywaniu

---

<sup>353</sup> L. Malinowski, *Europa współczesna- wybór zagadnień*, Warszawa 2002, s. 173.

problemów wyraźnie pokazują, iż należy stworzyć w Europie kanon wspólnych wartości wyrażających elementarny szacunek dla osoby ludzkiej i jej nienaruszalnych praw. Ich lekceważenie rodzi ewidentne zagrożenia dla przyszłości zjednoczonej Europy i może spowodować pęknięcia w strukturze europejskiej. Wielość kultur wchodzących w skład Unii Europejskiej powoduje, iż wyznawane – przez społeczeństwa państw członkowskich – wartości, postawy i stosunek do poszczególnych aspektów życia cechuje różnorodność.

Podstawowe wartości i idee – wspólne dla wszystkich Europejczyków i kultury europejskiej – powinny, więc stanowić inspirację dla przyszłych dokonań Wspólnoty, która zapewnić powinna respektowanie i ochronę prawną obowiązujących norm wspólnotowych. Należy przy tym unikać sytuacji wprowadzania norm, które narzucałyby innym krajom członkowskim własne koncepcje czy normy etyczne (związane – na przykład – z kwestią aborcji czy eutanazji, statusu oraz roli małżeństwa i rodziny, ale także prawa do wolności wyznawania i form zinstytucjonalizowania przekonań religijnych). Ustanowienie norm, obowiązujących w Unii Europejskiej, nie powinno w żaden sposób ograniczać kompetencji państw członkowskich w zakresie rozwijania norm prawa narodowego, ustalonych w zgodzie z miejscową kulturą i stylem życia. I choć podejmowane są starania, by stworzyć wspólny system wartości, charakterystyczny dla kultury europejskiej, to często w gronie kulturoznawców panuje przekonanie, iż wśród mieszkańców Unii Europejskiej nie ma zgody na wyraźny, wspólny wzorzec wartości.

Nadal niewielki odsetek mieszkańców Unii Europejskiej czuje się Europejczykami, a pojęcie dumy europejskiej czy poczucie solidarności między mieszkańcami Wspólnoty jest znikome. Zazwyczaj ludność Unii Europejskiej identyfikuje się raczej z miejscowością zamieszkania, ewentualnie regionem lub państwem. „W dzisiejszej Europie różne kulturowo narody stanowią zasadniczy element społecznego krajobrazu. Proces globalizacji idzie w parze z umacnianiem lokalnych patriotyzmów, przywiązaniem do ojczyzn prywatnych, regionalnych i narodowych. Unia Europejska może być mozaiką różnych grup etnicznych, czyli odrębnych języków, religii, obyczajów, charakterów społecznych<sup>354</sup>”.

---

<sup>354</sup> E. Lewandowski, *Pejzaż etniczny Europy*, Warszawa 2004, s. 9-10.



Różnorodność postaw i przekonań wyznawanych przez mieszkańców Europy najlepiej obrazuje stosunek do religii, znaczenie Boga w życiu codziennym, częstotliwość uczęszczania do kościoła i uczestniczenia we mszy oraz obcowanie z innymi członkami wspólnoty religijnej. „Pod względem religijnym około 85% Europejczyków stanowią chrześcijanie: katolicy – 40%, prawosławni – 30%, protestanci – 15%. Poziom ich religijności jest różny, lecz nominalnie tak wygląda. Na progu trzeciego tysiąclecia Europę zamieszkuje 80 narodów i narodowości. Nic nie wskazuje, żeby ta mozaika uprościła się, żeby odrębne kultury roztopiły się w jednym tyglu europejskim<sup>355</sup>”. Władze Unii Europejskiej w żaden sposób nie ingerują w rodzaj i treść regulacji prawnych dotyczących stosunków poszczególnych państw członkowskich z Kościołami. Obywatelom Wspólnoty zostało zagwarantowane prawo do wolności religijnej, obejmującej między innymi pełną swobodę przy wyborze lub zmianie religii, przy założeniu respektowania porządku publicznego oraz poszanowania praw osób trzecich. Największą rolę w życiu codziennym odgrywa Kościół w Polsce, Portugalii i na Malcie. Z kolei w Szwecji, Danii, Wielkiej Brytanii oraz Grecji – Kościół pozostaje obecny w strukturach państwa i obowiązuje w tych krajach model państwa wyznaniowego. We Francji obowiązuje ścisła separacja Kościoła od państwa, zaś w Portugalii, Hiszpanii, Włoszech oraz Niemczech i Austrii wprowadzony został formalny rozdział Kościoła od państwa, któremu towarzyszy jednak ścisła współpraca oparta na dwustronnych umowach konkordatowych. Natomiast w krajach skandynawskich czy Holandii, zaledwie 10% społeczeństwa uczestniczy comiesięcznie w życiu Kościoła. W państwach tych, Kościół zazwyczaj jest wyłączony z życia publicznego i spełnia rolę marginalną, w zamian zaś pojawiły się zupełnie inne wspólnoty religijne. Nowe kierunki religijnego myślenia – dopasowane zazwyczaj do indywidualnego wzorca wartości – dominują w Europie Zachodniej, zaś południowej i wschodniej Europie nadal pozostaje najwięcej wyznawców chrześcijaństwa. W opiniotwórczych kręgach Zachodu dominuje natomiast przeświadczenie, że Europa w całości jest już postchrześcijańska i że dziś laicyzm trafniej definiuje jej tożsamość, a co więcej, lepiej przystaje do

---

<sup>355</sup> E. Lewandowski, *Pejzaż etniczny Europy...*, s.103.

demokratycznego państwa prawa i do gospodarki rynkowej. Właśnie takie stanowisko zostało ostatecznie przyjęte w preambule do Traktatu Konstytucyjnego dla Europy<sup>356</sup>.

---

<sup>356</sup> A. Dylus, W poszukiwaniu « rezerw duchowych » europejskiej gospodarki [w:] pod red. E. Skalskiej, Czy wartości i normy społeczne są barierą reform w Unii Europejskiej, Gdańsk 2004, s.22.

### **6.3. Problemy społeczne i nowe formy ryzyka w społeczeństwie europejskim**

Bezrobocie w Unii Europejskiej jest jednym z najbardziej istotnych i poważnych problemów społeczno-ekonomicznych. Różnice pomiędzy uprzemysłowionymi, bogatszymi państwami a regionami najbiedniejszymi będą stanowić również ogromną barierę w procesach integracyjnych. Ponadto kraje Unii Europejskiej są zagrożone migracją ludności poszukującej godziwych warunków życia.

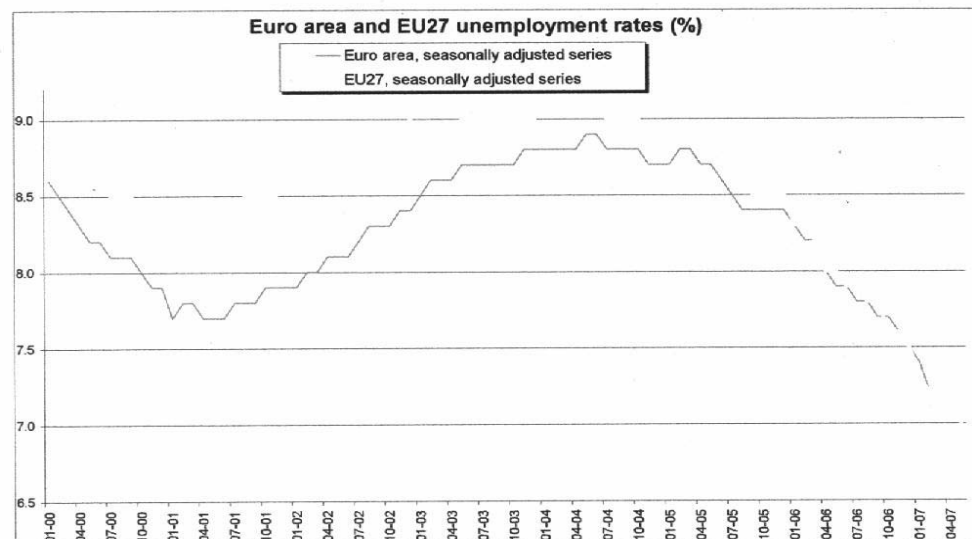
W celu uniknięcia wysokiej stopy bezrobocia w państwach unijnych stworzono Europejski Fundusz Społeczny, którego zadaniem jest ułatwienie zatrudnienia i zwiększanie kwalifikacji zawodowych pracowników. Początkowo zakres działań Europejskiego Funduszu Społecznego obejmował swoją pomocą pracowników przechodzących na emeryturę w wyniku zmian strukturalnych. Jednak od 1983 roku, kiedy to bezrobocie w państwach Unii osiągnęło – pomiędzy 1970 a 1986 rokiem – rekordowy poziom 16 milionów osób, a więc 12% ludności w wieku produkcyjnym, zakres działania Europejskiego Funduszu Społecznego oraz jego środki finansowe zostały rozszerzone o przedsięwzięcia związane z przeprowadzaniem szkoleń i zatrudnianiu osób poniżej 25 roku życia. Podstawowy kapitał pochodzący z funduszy strukturalnych, mający umożliwić realizację planów związanych z prowadzeniem polityki strukturalnej, przeznaczał otrzymane środki na projekty zwalczające długotrwałe bezrobocie, podnoszenie kwalifikacji zawodowych, szczególnie osób młodych, wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz ułatwianie pracownikom przystosowanie się do zmian w środowisku pracy zachodzących w wyniku postępu technologicznego czy informatyzacji.

Od szczytu Rady Europejskiej w 1997r. w Luksemburgu państwa członkowskie oraz Komisja Europejska zaczęły realizować kompleksową strategię w dziedzinie zatrudnienia. Strategia ta odnosi się do długoterminowego bezrobocia strukturalnego wynikającego z niewłaściwego wykształcenia ludności w stosunku do zapotrzebowania na rynku pracy oraz bezrobocia wśród młodzieży. Postępujący rozwój technologii informatycznych i telekomunikacyjnych przyczynił się do zwołania nadzwyczajnego szczytu Unii Europejskiej w Lizbonie, w marcu 2000 roku, gdzie omówiono kwestie związane z potrzebą przeprowadzenia dalszych reform i sytuację

na rynku pracy w państwach Unii Europejskiej. Przyjęty przez Radę Europejską plan strategiczny – obejmujący nadchodzącą dekadę – zmierza w oparciu o zachodzące zmiany technologiczne do usprawnienia tempa wzrostu o co najmniej 3% rocznie oraz zwiększenia konkurencyjności gospodarki europejskiej na rynku światowym przy równoczesnym usprawnieniu współpracy regionalnej państw Wspólnoty. Rada Europejska uznała, iż w ciągu najbliższych dziesięciu lat możliwe jest zwiększenie średniej stopy zatrudnienia w państwach Unii z 61% do 70%, natomiast wśród kobiet z 51% do ponad 60%. Poprzez odpowiedni system edukacji oraz prowadzeniu polityki sprzyjającej powstawaniu nowych przedsiębiorstw oraz utworzenie europejskiej strefy badań i nauki, gospodarka Unii Europejskiej będzie w stanie zapewnić sobie silną i stabilną pozycję w świecie i uzyskać poprawę sytuacji w dziedzinie zatrudnienia. Zaangażowano się także w działania mające na celu współpracę prywatnych przedsiębiorstw z instytucjami rządowymi poprzez tworzenie nowych miejsc pracy dzięki upustom i ułatwieniom podatkowym, zmianom w zakresie technologii, ograniczaniu biurokracji oraz ustanowieniu przez Europejski Bank Inwestycyjny dogodnych warunków kredytowych na rozwój firm. Kolejnym krokiem mającym zwalczyć wysoką stopę bezrobocia jest poprawa jakości edukacji zawodowej dostosowanie zakresu nauczania do zmieniających się potrzeb rynku pracy, a także przekwalifikowanie pracowników oraz rozwój szkoleń ułatwiających aktywizację zawodową.

Według najnowszych badań Eurostatu<sup>357</sup> bezrobocie w dwudziestu siedmiu państwach członkowskich Unii Europejskiej spadło do 7% w maju 2007 w porównaniu z 8% z maja 2006. Najniższy wskaźnik bezrobocia odnotowano w Holandii (3.2%), Danii (3.3%), Irlandii (4.1%). Największy na Słowacji (10.8%) i w Polsce (10.5%). Wskaźnik bezrobocia wśród mężczyzn spadł z poziomu 6,8% do 5,9% między majem 2006r. i 2007r. Z kolei wskaźnik bezrobocia wśród kobiet obniżył się z poziomu 9,3% z maja 2006r. do 8.4% w maju 2007r. Badania Eurostatu wskazują również na spadek bezrobocia wśród osób poniżej 25 roku życia z poziomu 16,6% w maju 2006r. do 15,3% w maju 2007r. Poniższe tabele przedstawiają te wskaźniki.

<sup>357</sup> Euro-Indicators 93/2007, Luksemburg, 3.07.2007, Eurostat [w:] [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu)



**SEASONALLY ADJUSTED UNEMPLOYMENT RATES (%)**  
**TOTAL MALES AND FEMALES**

	May 2006	Nov 2006	Dec 2006	Jan 2007	Feb 2007	March 2007	Apr 2007	May 2007
EA13	7.9	7.6	7.5	7.4	7.2	7.1	7.1	7.0
EU27	8.0	7.6	7.5	7.3	7.2	7.1	7.1	7.0
BE	8.4	7.8	7.7	7.7	7.6	7.5	7.5	7.4
BG	9.2	8.2	8.1	7.9	7.7	7.5	7.4	7.2
CZ	7.3	6.5	6.4	6.0	5.9	5.7	5.8	5.7
DK	4.2	3.6	3.5	3.3	3.4	3.4	3.3	3.3
DE <sup>5</sup>	8.4	7.9	7.8	7.6	7.1	7.0	6.7	6.6
EE	6.0	5.6	5.4	4.9	4.8	5.0	5.1	5.2
IE	4.5	4.1	4.3	4.0	4.1	4.0	4.0	4.1
EL <sup>7</sup>	9.0	8.6	8.6	8.6	8.6	8.6	:	:
ES	8.6	8.4	8.3	8.3	8.2	8.2	8.2	8.2
FR <sup>8</sup>	9.6	9.2	9.1	9.0	8.9	8.8	8.8	8.7
IT <sup>7</sup>	6.8	6.5	6.5	6.2	6.2	6.2	:	:
CY	4.7	4.3	4.3	4.2	4.3	4.2	4.2	4.2
LV	7.1	6.2	6.1	6.4	6.3	6.1	6.0	5.9
LT	5.7	4.8	4.8	4.9	4.8	4.7	5.0	4.9
LU	4.6	4.8	4.9	4.9	4.9	4.9	4.9	4.8
HU	7.3	7.5	7.6	7.3	7.4	7.4	7.6	7.7
MT	7.4	7.0	6.8	6.7	6.6	6.6	6.4	6.5
NL	3.9	3.7	3.6	3.5	3.5	3.4	3.3	3.2
AT	4.8	4.5	4.5	4.5	4.4	4.4	4.4	4.4
PL	14.2	12.3	12.0	11.3	11.0	10.6	10.7	10.5
PT	7.7	7.9	8.0	8.1	8.1	8.0	8.0	7.9
RO	7.3	7.3	7.3	7.7	7.6	7.7	7.2	7.3
SI	6.2	5.4	5.3	5.3	5.2	5.1	5.2	5.1
SK	13.6	12.4	12.0	11.4	11.3	11.1	10.8	10.8
FI	7.9	7.4	7.2	7.1	7.0	6.9	6.7	6.6
SE <sup>4</sup>	7.2	6.3	6.5	6.5	6.5	6.4	6.2	6.2
UK	5.4	5.4	5.4	5.5	5.5	5.4	:	:
US	4.6	4.5	4.5	4.6	4.5	4.4	4.5	4.5
JP	4.0	4.0	4.1	4.0	4.0	4.0	3.8	3.8

Data not available Source: Eurostat

**SEASONALLY ADJUSTED UNEMPLOYMENT RATES (%)**  
**MALES**

	May 2006	Nov 2006	Dec 2006	Jan 2007	Feb 2007	March 2007	Apr 2007	May 2007
EA13	6.8	6.4	6.4	6.2	6.1	6.0	5.9	5.9
EU27	7.3	6.8	6.7	6.6	6.5	6.4	6.3	6.2
BE	7.6	6.9	6.8	6.8	6.7	6.6	6.6	6.5
BG	9.0	7.8	7.7	7.6	7.4	7.2	7.0	6.8
CZ	6.0	5.3	5.1	4.6	4.6	4.4	4.6	4.5
DK	3.7	3.0	3.0	2.7	2.8	2.8	2.7	2.9
DE <sup>3</sup>	8.0	7.1	7.1	6.8	6.1	6.1	5.6	5.6
EE	5.8	6.1	6.0	5.6	5.7	5.8	5.4	5.5
IE	4.6	4.4	4.6	4.3	4.3	4.2	4.3	4.3
EL <sup>7</sup>	5.8	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	:	:
ES	6.4	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1
FR <sup>5</sup>	8.8	8.5	8.4	8.4	8.3	8.2	8.1	8.1
IT <sup>7</sup>	5.4	5.3	5.3	5.1	5.1	5.1	:	:
CY	4.1	3.6	3.6	3.6	3.6	3.4	3.5	3.4
LV	7.7	6.6	6.5	7.2	7.0	6.8	6.6	6.5
LT	5.4	4.7	4.8	4.8	4.7	4.6	5.1	5.1
LU	3.4	3.7	3.7	3.5	3.6	3.5	3.5	3.4
HU	6.9	7.3	7.3	7.0	7.1	7.2	7.4	7.5
MT	6.6	6.3	6.2	6.1	6.0	6.0	5.9	6.0
NL	3.5	3.2	3.1	3.1	3.0	3.0	2.9	2.9
AT	4.4	4.0	4.0	4.0	3.9	3.9	3.9	3.9
PL	13.4	11.3	10.9	10.4	10.1	9.6	9.5	9.3
PT	6.6	6.8	6.9	7.0	6.9	6.8	6.8	6.6
RO	8.3	8.4	8.4	8.7	8.7	8.8	8.0	8.1
SI	5.3	4.4	4.4	4.4	4.3	4.3	4.2	4.2
SK	12.5	11.3	10.9	10.3	10.1	9.9	9.6	9.7
FI	7.6	7.0	6.8	6.7	6.5	6.4	6.2	6.1
SE <sup>4</sup>	7.1	6.2	6.4	6.4	6.4	6.3	6.0	6.0
UK	5.8	5.7	5.6	5.7	5.7	5.8	:	:
US	4.8	4.5	4.5	4.7	4.7	4.5	4.5	4.6
JP	4.2	4.2	4.3	4.1	4.0	4.1	4.0	3.9

**FEMALES**

	May 2006	Nov 2006	Dec 2006	Jan 2007	Feb 2007	March 2007	Apr 2007	May 2007
EA13	9.3	9.0	8.9	8.8	8.7	8.6	8.5	8.4
EU27	8.9	8.5	8.4	8.3	8.2	8.1	8.0	8.0
BE	9.5	9.0	8.9	8.8	8.7	8.7	8.6	8.5
BG	9.4	8.6	8.6	8.2	8.1	7.9	7.9	7.6
CZ	8.9	8.1	8.0	7.7	7.6	7.5	7.5	7.3
DK	4.7	4.2	4.1	4.0	4.0	4.0	3.9	3.7
DE <sup>3</sup>	8.8	9.0	8.6	8.5	8.3	8.1	7.9	7.8
EE	6.2	5.1	4.8	4.1	3.9	4.1	4.8	5.0
IE	4.3	3.8	4.0	3.7	3.7	3.6	3.6	3.7
EL <sup>7</sup>	13.7	13.4	13.4	13.3	13.3	13.3	:	:
ES	11.6	11.4	11.3	11.2	11.2	11.1	11.0	10.9
FR <sup>5</sup>	10.5	10.0	9.9	9.8	9.7	9.6	9.5	9.4
IT <sup>7</sup>	8.9	8.3	8.3	7.8	7.8	7.8	:	:
CY	5.5	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.2	5.2
LV	6.5	5.8	5.6	5.6	5.5	5.3	5.3	5.2
LT	6.0	4.9	4.9	5.1	4.9	4.7	4.9	4.7
LU	6.3	6.3	6.3	6.6	6.6	6.6	6.7	6.7
HU	7.7	7.9	7.9	7.6	7.7	7.7	7.9	7.9
MT	9.2	8.4	8.1	8.0	7.9	7.8	7.5	7.6
NL	4.4	4.2	4.1	4.1	4.0	3.8	3.7	3.6
AT	5.3	5.1	5.1	5.0	5.0	5.0	5.0	4.9
PL	15.2	13.6	13.3	12.4	12.0	11.7	12.2	11.9
PT	8.9	9.2	9.2	9.5	9.4	9.5	9.4	9.3
RO	6.0	6.0	6.0	6.4	6.4	6.4	6.3	6.3
SI	7.3	6.5	6.4	6.2	6.2	6.1	6.3	6.3
SK	15.1	13.7	13.4	12.9	12.7	12.5	12.2	12.1
FI	8.2	7.8	7.6	7.6	7.5	7.4	7.2	7.1
SE <sup>4</sup>	7.3	6.5	6.6	6.7	6.6	6.6	6.5	6.4
UK	5.0	5.0	5.0	5.1	5.2	5.1	:	:
US	4.5	4.5	4.4	4.5	4.3	4.3	4.4	4.3
JP	3.8	3.7	3.8	3.8	4.0	3.9	3.6	3.6

: Data not available      Source: Eurostat

Źródło: Euro-Indicators 93/2007, Luksemburg, 3.07.2007, Eurostat [w:]

[www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu).

**SEASONALLY ADJUSTED UNEMPLOYMENT RATES (%)**  
**UNDER 25 YEARS**

	May 2006	Nov 2006	Dec 2006	Jan 2007	Feb 2007	March 2007	Apr 2007	May 2007
EA13	16.6	16.4	16.4	16.2	16.0	15.7	15.5	15.3
EU27	17.5	16.9	16.8	16.6	16.5	16.2	16.0	15.9
BE	21.2	19.6	19.3	19.2	19.1	18.9	19.4	19.2
BG	20.4	16.6	16.4	16.8	16.2	15.5	14.4	14.0
CZ	18.4	14.9	14.4	12.1	12.0	11.6	13.4	13.2
DK	8.2	7.1	7.1	6.6	6.7	6.6	6.4	6.4
DE <sup>c</sup>	13.3	13.8	13.3	14.8	13.6	13.0	11.9	11.9
EE <sup>r</sup>	11.8	10.6	10.6	11.5	11.5	11.5		
IE	9.0	7.4	8.2	7.3	7.3	7.1	7.6	7.7
EL <sup>r</sup>	25.4	25.4	25.4	24.6	24.6	24.6		
ES	18.2	17.6	17.5	17.5	17.4	17.5	17.7	17.8
FR <sup>c</sup>	23.4	22.8	22.7	22.5	22.3	22.2	22.0	21.9
IT <sup>r</sup>	20.5	21.9	21.9	20.4	20.4	20.4		
CY <sup>r</sup>	10.7	9.6	9.6	9.4	9.4	9.4		
LV <sup>r</sup>	14.9	11.4	11.4	10.6	10.6	10.6		
LT <sup>r</sup>	9.6	8.3	8.3	9.7	9.7	9.7		
LU	15.5	16.5	17.0	16.5	16.8	16.6	16.2	15.6
HU	17.7	19.9	19.9	17.8	18.1	18.3	19.8	19.7
MT	16.8	14.5	14.3	13.8	13.5	13.4	13.0	13.3
NL	6.2	6.4	6.5	6.5	6.3	6.0	5.8	5.7
AT	9.2	8.5	8.5	8.5	8.4	8.3	8.5	8.3
PL	30.4	27.0	26.2	25.0	24.4	23.3	22.5	22.1
PT	16.1	17.1	17.2	17.5	17.5	17.6	17.7	17.7
RO	21.3	21.7	21.8	22.7	22.7	22.9	21.9	21.9
SI <sup>r</sup>	15.4	10.6	10.6	9.7	9.7	9.7		
SK	27.4	23.8	23.2	22.4	21.9	21.2	20.8	20.3
FI	19.3	18.0	17.6	17.3	17.1	16.6	16.0	15.5
SE <sup>a</sup>	21.3	18.8	20.1	20.5	20.5	20.4	19.6	19.4
UK	14.2	14.1	14.0	14.5	14.6	14.8		
US	10.0	10.5	10.3	10.3	9.8	9.7	10.2	10.0
JP								

**25 YEARS AND OVER**

	May 2006	Nov 2006	Dec 2006	Jan 2007	Feb 2007	March 2007	Apr 2007	May 2007
EA13	6.8	6.4	6.3	6.2	6.1	6.0	6.0	5.9
EU27	6.7	6.3	6.2	6.1	6.0	5.9	5.9	5.8
BE	7.1	6.6	6.5	6.5	6.4	6.3	6.3	6.2
BG	8.1	7.4	7.4	7.0	6.9	6.8	6.8	6.6
CZ	6.2	5.7	5.7	5.4	5.4	5.2	5.1	5.0
DK	3.5	3.0	2.9	2.7	2.8	2.8	2.7	2.7
DE <sup>c</sup>	7.6	7.0	6.9	6.4	6.0	6.0	5.8	5.7
EE	5.3	5.0	4.8	4.1	4.0	4.1	4.5	4.6
IE	3.6	3.5	3.6	3.4	3.4	3.4	3.3	3.4
EL <sup>r</sup>	7.6	7.2	7.2	7.3	7.3	7.3		
ES	7.3	7.2	7.1	7.1	7.1	7.1	7.0	7.0
FR <sup>c</sup>	8.0	7.6	7.6	7.5	7.4	7.3	7.3	7.2
IT <sup>r</sup>	5.6	5.2	5.2	5.0	5.0	5.0		
CY	4.0	3.7	3.7	3.6	3.7	3.6	3.7	3.6
LV	6.0	5.4	5.4	5.7	5.6	5.5	5.4	5.4
LT	5.3	4.5	4.5	4.4	4.3	4.2	4.6	4.5
LU	3.8	3.9	3.9	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
HU	6.4	6.5	6.5	6.4	6.5	6.5	6.6	6.6
MT	5.1	5.1	5.0	4.9	4.9	4.9	4.8	4.8
NL	3.5	3.1	3.0	2.9	2.9	2.9	2.8	2.7
AT	4.1	3.8	3.8	3.8	3.8	3.7	3.7	3.7
PL	12.1	10.4	10.1	9.6	9.2	9.0	9.2	9.0
PT	6.7	7.0	7.0	7.2	7.1	7.1	7.0	6.8
RO	5.7	5.7	5.8	6.0	6.0	6.1	5.6	5.8
SI	5.1	4.8	4.8	4.7	4.7	4.6	4.7	4.6
SK	11.9	10.9	10.6	10.0	9.9	9.8	9.5	9.6
FI	6.3	5.9	5.7	5.6	5.5	5.4	5.4	5.3
SE <sup>a</sup>	5.2	4.6	4.6	4.6	4.5	4.5	4.4	4.3
UK	3.8	3.8	3.8	3.9	3.8	3.8		
US	3.7	3.4	3.5	3.6	3.6	3.5	3.5	3.5
JP								

: Data not available      Source: Eurostat

Źródło: Euro-Indicators 93/2007, Luksemburg, 3.07.2007, Eurostat [w:]

[www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu)

W państwach członkowskich Unii Europejskiej wzrosło w ostatnich latach poczucie zagrożenia międzynarodowym terroryzmem. Po zamachach terrorystów islamskich z 11 września, niebezpieczeństwo ataku terrorystycznego w krajach Wspólnoty było ogromne. Śmiercionośne techniki oraz metody działania grup terrorystycznych, świadczyły o coraz lepiej zorganizowanym terroryzmie, wykorzystującym doskonale zaplecze i znaczne środki finansowe. Zagrożenie bioterroryzmem i zamachami chemicznymi zwiększyło strach wśród społeczeństw europejskich. Zaledwie dziesięć dni po zamachu na Stany Zjednoczonych Rada Europejska zwołała nadzwyczajne zgromadzenie, na którym przyjęto plan działania w zakresie zwalczania terroryzmu. „Po zamachach na Nowy Jork i Pentagon problem zagrożenia terroryzmem stał się niezwykle aktualny również w Polsce. Bezpośrednio po ataku, we wrześniu 2001 roku, połowa respondentów (51%) obawiała się, że Polska także może stać się celem ataków terrorystycznych. Przeciwnego zdania było niemal dwie piąte respondentów (37%). Przez kolejne miesiące poczucie zagrożenia terroryzmem utrzymywało się mniej więcej na podobnym poziomie. W czerwcu 2002 roku zamachów obawiało się 45% badanych, ale niemal tyle samo osób nie odczuwało takiego zagrożenia”<sup>358</sup>.

Zamachy terrorystyczne z 11 marca 2004 roku w Madrycie oraz z 7 lipca 2005 roku w Londynie stanowiły kolejny impuls do natychmiastowych reakcji Unii Europejskiej w zakresie zwalczania terroryzmu. Dla zwiększenia bezpieczeństwa Europy podjęte zostały liczne inicjatywy, służące usprawnieniu funkcjonowania instytucji zwalczających terroryzm. W grudniu 2005 roku odbyło się zebranie Rady Unii Europejskiej, podczas którego przyjęto znaczący dokument zatytułowany „Strategia UE w zakresie zwalczania terroryzmu”, mający ułatwić współpracę państw unijnych w walce z terroryzmem. Strategia walki z terroryzmem, obejmowała cztery obszary działań określone jako: zapobieganie, ochrona, ściganie i reagowanie<sup>359</sup>. Pierwszym celem strategii było zapobieganie i powstrzymywanie osób przed wstępowaniem w szeregi organizacji terrorystycznych i podejmowanie działalności o takim charakterze

---

<sup>358</sup> A. Grudniewicz, Poczucie zagrożenia terroryzmem, [w:] K. Zagórski, M. Skrzyszewski, *Opinia publiczna w okresie integracji*, Warszawa 2005, s. 83.

<sup>359</sup> Unia Europejska i walka z terroryzmem, Biuro Prasowe Rady Unii Europejskiej, Bruksela, 14.05.2007r.



oraz przeciwdziałanie czynnikom sprzyjającym rozprzestrzenianiu się terroryzmu. Drugim cel strategii dotyczył ochrony obywateli i ważnych obiektów przed terroryzmem oraz zmniejszenia podatności na ataki, m.in. poprzez poprawę bezpieczeństwa granic, transportu i infrastruktury strategicznej. Trzecim celem europejskiej strategii w dziedzinie walki z terroryzmem było ściganie terrorystów w ramach granic Unii Europejskiej jak i w wymiarze globalnym, w celu rozbicia ich organizacji, odcinanie ich od źródeł finansowania i wyeliminowanie materiałów wykorzystywanych w zamachach oraz stawienie terrorystów przed sądem. Czwartym celem unijnej strategii stanowiło przygotowanie do reagowania w sytuacjach kryzysowych, pomoc ofiarom ataku oraz zwiększenie zdolności do działania w sytuacji po zamachu. Dalsza walka z terroryzmem wymaga mobilizacji, skutecznej koordynacji działań na szczeblu każdego z państw członkowskich oraz współpracy i wymiany informacji pomiędzy państwami Wspólnoty. Mimo takich instrumentów jak europejski nakaz aresztowania czy monitorowanie służb bezpieczeństwa lotniczego terroryzm pozostaje problemem na poziomie lokalnym jak i międzynarodowym. Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej poczucie zagrożenia terroryzmem nadal utrzymuje się na wysokim poziomie.

#### **6.4. Postawy społeczne w krajach członkowskich wobec integracji**

Polityka poszczególnych krajów należących do Wspólnoty, jak też procesy poszerzania Unii Europejskiej spotykają się rosnącym lub spadającym zaufaniem politycznym czy wręcz protestami ze strony różnych grup społecznych. I choć tendencję do wzrostu lub spadku zaufania wobec polityki prowadzonej przez państwa Unii Europejskiej zależne są od wydarzeń politycznych oraz biegu wydarzeń, a stopień poparcia udzielanego państwom Wspólnoty przez ich obywateli zależy w dużej mierze od specyfiki danego kraju, to najważniejsze jednak jest przekonanie, że rozwojowi i kierunkom zmian polityki europejskiej powinno towarzyszyć poparcie społeczne. Dlatego też europarlamentarzyści oraz przedstawiciele sektorów rządowych dbają o dobry wizerunek UE nie tylko na zewnątrz, ale także w państwach członkowskich. Różnie kształtują się postawy społeczne w państwach należących do Unii Europejskiej wobec integracji i dalszego procesu poszerzania Wspólnoty, jednak w dużej mierze opinia publiczna kształtowana jest poprzez media oraz sprawnie przeprowadzone negocjacje pomiędzy państwami kandydującymi a politykami unijnymi.

Aby przekonać obywateli do dalszej integracji oraz rozwiązać obawy towarzyszące przyjmowaniu do Wspólnoty nowych państw społeczeństwo każdego kraju jest informowane nie tylko o przebiegu negocjacji, ale przede wszystkim ma możliwość zapoznania się z informacjami oraz interpretacjami danych na temat państw kandydujących. Z pomocą mediów prowadzone są starania mające przekonać opinię społeczną UE do wyrażenia poparcia dla poczynąń integracyjnych – przedstawiając nie tylko korzyści, ale koszty i ewentualne zagrożenia wpływające z przyjęcia do Wspólnoty nowych państw. Dzięki odpowiedniej edukacji obywateli unijnych podejmowane są starania, by przełamać wszelkie uprzedzenia i stereotypy dotyczące państwa kandydującego. Proces powiększania Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie oraz konsekwencje wynikające z dalszej integracji stanowią najczęściej kierowane pytania do obywateli UE w badaniach większości ośrodków, gdyż są związane z przyszłością samej Europy.

Wyniki wiosennego raportu Eurobarometru<sup>360</sup> pokazują, iż opinia w państwach członkowskich jest bardziej przychylna Unii Europejskiej i jej instytucjom w porównaniu ze stanem z wiosny 2006r. Wzrosło poparcie dla członkostwa w UE (57%, +4), postrzeganie korzyści z członkostwa (59%, +5) oraz postrzeganie samej UE (52%, +6). Równocześnie odnotowano wzrost poziomu zaufania w odniesieniu do Komisji (52%, +4) oraz Parlamentu Europejskiego (56%, +4). Zapytani jak będzie wyglądać Unia za 50 lat, Europejczycy odpowiedzieli, że będzie ona wiodącą w polityce światowej (61%), będzie posiadać swoją armię (56%), oraz prezydenta wybieranego przez Europejczyków w wyborach bezpośrednich (51%). 31% badanych respondentów uważało, że UE będzie jedynie drugorzędną siłą gospodarczą.

Badania Eurobarometru<sup>361</sup> przeprowadzone na przełomie lutego i marca 2006r. wśród obywateli dwudziestu pięciu państw członkowskich Unii Europejskiej wskazały, iż pomoc oferowana państwom rozwijającym się w ramach integracji europejskiej została pozytywnie oceniona przez respondentów (zwłaszcza obywateli Hiszpanii, Irlandii oraz krajów nadbałtyckich), którzy wypowiadali się z pełnym uznaniem o wzajemnej współpracy i pomocy w ramach Wspólnoty, widząc w tych działaniach szansę na szybki rozwój ekonomiczny umożliwiający wzrost poziomu życia obywateli Unii. Rozszerzenie Wspólnoty o kraje Europy Środkowo – Wschodniej zostało ocenione pozytywnie, jako przedsięwzięcie wynikające z koniecznej solidarności, zwłaszcza przez respondentów pochodzących z nowych państw członkowskich oraz obywateli starych państw Unii Europejskiej. Najczęściej wypowiadano się również pozytywnie na temat integracji europejskiej widząc w niej rodzącą się możliwość na zapewnienie stabilizacji i bezpieczeństwa w Europie. Optymistycznie zostały ocenione polityka oraz procesy integracyjne Wspólnoty przez obywateli następujących państw członkowskich: Hiszpanii, Grecji, Włoch, Belgii, Danii, Irlandii oraz Malty, a także obywateli Słowenii, Estonii, Litwy, Słowacji oraz Polski. Najgorzej działania Unii Europejskiej zostały ocenione przez obywateli: Francji, Portugalii, Niemiec, Austrii i Wielkiej Brytanii. Respondenci jako przyczynę

<sup>360</sup> Eurobarometr 67, badania standardowe, wiosna 2007, [w:] [www.eurobarometr.eu](http://www.eurobarometr.eu).

<sup>361</sup> Obywatele i jej przyszłość- badania jakościowe w 25 państwach członkowskich, maj 2006, Dyrekcja generalna ds. Komunikacji, Komisja Europejska. [opracowane według badań zamieszczonych na stronie internetowej [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)].

swoich negatywnych ocen i obaw w związku z integracją, najczęściej wymieniali zagrożenie w postaci konkurencji ze strony państw biedniejszych, w których istnieje tania siła robocza. W większości respondenci pozytywnie ocenili procesy integracyjne. „Wprowadzenie do gospodarki mechanizmów rynkowych – takich jak: prywatyzacja, liberalizacja rynku i cen, usuwanie barier w handlu zagranicznym – to posunięcia, których dobre skutki wkrótce przyjęto jako rzecz oczywistą. Natomiast ich negatywne skutki uboczne: bezrobocie, korupcja, nieprawidłowości przy prywatyzacji majątku narodowego, stały się podstawowym argumentem przeciwników nie tylko przemian gospodarczych, ale reform w ogóle. Ten niesymetryczny obraz konsekwencji przemian gospodarczych w mediach, umieszczenie w centrum uwagi negatywnych następstw zmian gospodarczych, zwłaszcza bezrobocia, jest zapewne jedną z przyczyn wysokiego i utrzymującego się poparcia dla polityki gospodarczej wiążącej się z większą niż obecna rolą państwa. Dotyczy to między innymi opinii o roli państwa na rynku pracy. Bezrobocie to w powszechnym mniemaniu najbardziej dotkliwy problem społeczny”<sup>362</sup>. Szczególnie obywatele nowych państw członkowskich wskazują na pozytywne aspekty integracji oraz otwarcia granic, widząc realne korzyści wynikające ze swobodnego poruszania się po obszarze Wspólnoty. Z kolei w starych państwach członkowskich podkreśla się zazwyczaj wymiar praktyczny zjawiska, a więc ułatwienia w załatwianiu wszelkich formalności, ustabilizowanie cen na terenie UE, dzięki wprowadzeniu jednolitej waluty i brak konieczności wymiany waluty. Pomimo wysokich kosztów związanych ze wspieraniem mniej rozwiniętych krajów i regionów państw kandydujących obywatele państw członkowskich, widzą w takim działaniu szansę na osiągnięcie dobrobytu narodów poprzez rozwój gospodarczy. Pomoc niesiona krajom bądź regionom uboższym przynosi bowiem, według większości respondentów, wymierne efekty w postaci poprawy komunikacji europejskiej, odbudowę i rozwój infrastruktury, zwłaszcza w krajach Europy Środkowo – Wschodniej. Badani zazwyczaj przypisywali wartości pozytywne płynące z integracji europejskiej wynikające ze zniesienia granic, a więc swobodnego przepływu osób i towarów, wymieniając

<sup>362</sup> B. Wiórka, M. Wenzel, Bezrobocie i bezrobotni [w:] K. Zagórski, M. Skrzyszewski, Polska, Europa, Świat. Opinia publiczna w okresie integracji, Warszawa 2005, str. 304.

najczęściej korzyści związane ze swobodą podróżowania, studiowania oraz zatrudnienia i mieszkania we wszystkich krajach Europy, które wpływają także – ich zdaniem, na rozwój gospodarczy, gwarantując jednolity rynek. Zwłaszcza wśród osób młodych możliwość wymiany czy współpracy studenckiej (dzięki programom *Erasmus* czy *Sokrates*), wymiany doświadczeń i wiedzy została oceniona bardzo pozytywnie. Plany dalszego rozszerzenia Unii, związane przede wszystkim z przyjęciem do Wspólnoty Europejskiej, Turcji, rodzą kolejne obawy, widoczne w szczególności u obywateli Francji, Austrii, Grecji i Cypru.

Powyższy rozdział wskazuje czynniki determinujące dalsze procesy integracji, do których można zaliczyć m.in. poziom rozwoju gospodarczego państw członkowskich, wolę społeczeństwa do realizacji idei integracyjnej, poziom bezrobocia, poczucie solidarności między państwami członkowskimi, ponadnarodowe interesy gospodarcze i społeczne, poczucie wspólnych wartości europejskich czy presję zewnętrznej konkurencji. Należy zaznaczyć, iż europejskie procesy integracyjne są złożone ze względu na różnorodność państw członkowskich, ich odmienne doświadczenia historyczne, światopoglądy oraz ich różnice religijno-kulturowe. W tym kontekście realizacja federacji europejskiej w ramach Unii Europejskiej jest bardzo odległa. Następne ograniczenie stanowi zagrożenie wewnątrz państw członkowskich. Często mamy do czynienia z obawami dotyczącymi utraty własnej tożsamości narodowej i obrony przynależności do określonego kręgu kulturowego czy tradycji. Dyskusja wokół preambuły do Traktatu Konstytucyjnego uwidoczniła, iż w Unii nie ma zgody na jednomyślne sformułowanie zestawu fundamentalnych wartości i tradycji. Istniejące w Unii Europejskiej różnice kulturowe uwydatniają się w postępującym procesie integracji europejskiej i wpływają w znaczący sposób na politykę unijną. Odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego odzwierciedla tę tendencję. Na zakończenie warto zwrócić uwagę na fakt, iż interesy narodowe w dalszym ciągu pozostają ważnym odniesieniem do polityki europejskiej

## **Rozdział VII. Federalizm europejski**

### **7.1. Federalne elementy w strukturze Unii Europejskiej**

Mimo dość szeroko rozpowszechnionej awersji wielu państw i opcji politycznych do pojęcia federacji Unia Europejska mieści w sobie liczne elementy federalne. Ponadto Unia Europejska pod względem instytucjonalnym, jak i kompetencyjnym wykazuje podobieństwo do państw federalnych. W tym kontekście na uwagę zasługuje fakt, iż w głównej mierze obecność federalnych elementów uwidocznia się w ramach filaru wspólnotowego na rzecz pozostałych form współpracy objętych II i III filarem. Równocześnie analiza europejskich procesów integracyjnych wskazuje na tendencję poszerzania kompetencji Unii Europejskiej. Za przykład można przyjąć uprawnienia w zakresie sądownictwa oraz politykę celną, które w Traktacie z Maastricht znajdowały się jeszcze w gestii tzw. drugiej płaszczyzny, za to już w Amsterdamie zostały uwspólnotowione. Omawiana rotacja i związane z nią przeobrażania struktury europejskiej potwierdzają tezę o silnych tendencjach federalnych wewnątrz Unii.

Rozpoczynając analizę elementów federalnych w konstrukcji europejskiej, należy wskazać przede wszystkim na przyjęty w jej ramach podział kompetencji. Podobnie do modelu federalnego uprawnienia w Unii przyznane są władzy ponadnarodowej i tworzącym ją państwom członkowskim. Na uwagę w tym kontekście zasługują rozwiązania modelu szwajcarskiego, gdzie w procesie decyzyjnym biorą udział trzy płaszczyzny: federacja, kantony i gminy. Ponadto analogicznie do modelu federalnego, w którym stany, kantony czy kraje mogą oddziaływać jedynie w ramach ogólnie określonych norm, uprawnienia Unii są z góry sprecyzowane. Jak wskazuje M. Olewińska przeprowadzone w krajach federalnych badania dotyczące zakresu kompetencji poszczególnych płaszczyzn nie odbiegają od tych, które leżą w gestii Wspólnot Europejskich i państw

członkowskich<sup>363</sup>. Wyjątek stanowią kwestie obrony zewnętrznej i ubezpieczenia społeczne w Unii Europejskiej, które pozostają w gestii państw narodowych. Tak więc, biorąc pod uwagę charakter ogólny podziału kompetencji, Unia Europejska wykazuje przyjęcie rozwiązań federalnych.

W sprawie podziału kompetencji pod względem jakościowym w modelu federalnym wyróżnia się z reguły kompetencje konkurencyjne, uzupełniające się i wyłączne krajów. W Unii Europejskiej kwalifikacja kompetencji jest trudnym zadaniem ze względu na małą przejrzystość procesu decyzyjnego. Ponadto żaden z dotychczasowych traktatów nie posługuje się pojęciem kompetencji, a funkcjonuje ono jedynie w odniesieniu do zadań poszczególnych instytucji Wspólnoty.<sup>364</sup> Dopiero po raz pierwszy klasyfikację na dziedziny wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej oraz dziedziny tzw. dzielonej kompetencji, wprowadzały postanowienia projektu Traktatu Konstytucyjnego. W kontekście analizy przyznanych kompetencji Unii Europejskiej na uwagę zasługuje zasada subsydiarności, która stanowi jednocześnie normę organizacyjną w federacyjnych państwach. Zastosowanie w konstrukcji europejskiej powyższej zasady stwarza bez wątpienia możliwości szerokiej interpretacji ogólnego brzmienia poszczególnych artykułów, m.in. w celu uniknięcia sprzeciwu państw narodowych<sup>365</sup> i co się z tym wiąże, dalszego rozwoju Unii. Równocześnie w odróżnieniu od federacji wspólnota nie posiada możliwości do samodzielnego rozszerzania zakresu własnych uprawnień. Jak dowodzi J.W. Tkaczyński, pojęcie subsydiarności, w jego współczesnym znaczeniu, po raz pierwszy pojawiło się w pracach niemieckiego ekonomisty H. Pescha<sup>366</sup>. W Unii Europejskiej zasada została wprowadzona do TWE przez Jednolity Akt Europejski (art. 130r, obecny art. 174 TWE), podpisany 28 lutego 1986 roku. Zakres jej zastosowania rozszerzono w traktacie z Maastricht podpisanym 7 lutego 1992 roku. Zaczepnięta z modelu federalnego zasada pomocniczości nakreśla granice kompetencji wspólnoty oraz granice podejmowania działań na poziomie ponadnarodowym. Zapis art. 3b Traktatu z Maastricht wskazuje, iż wyłącznie

<sup>363</sup> M. Olewińska, *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech: modele i powiązania*, Kraków 2007, s. 112.

<sup>364</sup> Ibidem, s. 112.

<sup>365</sup> Ibidem, s. 105.

<sup>366</sup> J.W., Tkaczyński, *Varia europejskie*, Toruń 2003, s. 45.

wspólnota może podejmować działania, gdyż cele promowanych dążeń mogą być realizowane lepiej przez nią niż na poziomie państw członkowskich. Ponadto zakres tych uprawnień obejmuje dziedziny, które nie należą do kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej. W tym kontekście przyjęcie art.5 stanowi postępowanie na drodze ewolucyjnej federalizacji Europy.

Następnym elementem zaczerpniętym z wzorca federalnego jest zasada nadrzędności i bezpośredniej skuteczności norm europejskiego prawa wspólnotowego. Analogicznie do rozwiązań federalnych, gdzie w praktyce funkcjonują dwa systemy prawne- federalny i krajowy, w Unii Europejskiej prawo wspólnotowe ma bezwzględne pierwszeństwo przed prawem krajowym. Jednocześnie sytuacja ta dotyczy istnienia wspólnotowej kompetencji prawodawczej pomiędzy dwoma podmiotami. W Unii Europejskiej powyższa zasada odnosi się do dwóch sytuacji: zasad zawartych w tekstach Traktatów Europejskich oraz zasad ogólnych, które nie zostały zapisane w traktatach, lecz zostały wypowiedziane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W jakiegokolwiek kolizji norm prawa wspólnotowego i krajowego, określona norma nie jest uchylana, lecz odmawia się jej stosowania. Oznacza to, iż przepis nie traci mocy obowiązującej, lecz może wywierać skutki prawne w sytuacjach niemających związku ze wspólnotą<sup>367</sup>. W tym kontekście na uwagę zasługuje fakt, iż zasada zakłada pierwszeństwo stosowania w odróżnieniu od pierwszeństwa obowiązywania. Drugą ustrojową zasadą prawa wspólnotowego jest bezpośredni skutek wielu jego norm w stosunku do osób fizycznych i prawnych. W odniesieniu do omawianej zasady na uwagę zasługuje zapis projektu Traktatu Konstytucyjnego, który w art. I-6 przyznaje, iż Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej uprawnień mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich.

Ponadto w kwestii sposobu głosowania w prawie wspólnotowym obserwuje się systematyczne odchodzenie od systemu jednomyślności na rzecz kwalifikowanej większości. Rozszerzenie zakresu decydowania większością kwalifikowaną dokonywane w kolejnych traktatach rewizyjnych (Traktat z Maastricht, Traktat Amsterdamski, Traktat Nicejski) świadczy o postępującej federalizacji UE. Z drugiej

---

<sup>367</sup> J.W., Tkaczyński, *Varia europejskie...*, s.28.



strony należy podkreślić, iż żywotne interesy państw są rozstrzygane w dalszym ciągu jednogłośnie.

Wśród federalnych elementów konstrukcji Unii Europejskiej wymienić należy również uchwalenie budżetu. Analogicznie do procedury współdziałania między Bundestagiem a Bundesratem w Republice Federalnej Niemiec, budżet Unii uchwalany jest przez dwa organy: Parlament Europejski, jako ciało przedstawicielskie całego społeczeństwa Unii, oraz Radę, niejako „izbę” państw członkowskich. Na uwagę zasługują również własne źródła finansowania Unii Europejskiej, jak również system dochodów własnych obowiązujący od 1970r., który obejmuje cztery źródła finansowania: opłaty rolne, cła, podatek VAT oraz wpłaty państw.

Prowadząc rozważania na temat elementów federalnych w konstrukcji europejskiej, nie sposób pominąć instytucji o charakterze ponadnarodowym. W szczególności na uwagę zasługuje Parlament Europejski pochodzący od 1979r. z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Równocześnie metoda stowarzyszania się eurodeputowanych według opcji ideologicznej, a nie przynależności narodowej wskazuje bezpośrednio na realizowanie modelu federalnego. Z drugiej strony należy zaznaczyć, iż niniejsza instytucja nie jest tak rozwinięta jak w krajach członkowskich ze względu na niemożność współdecydowania czy też wypełniania funkcji kontrolnej. Jednakże w oparciu o analizę reform tej instytucji w ramach dwóch ostatnich traktatów można przyjąć, iż Parlament Europejski będzie ewoluował w stronę instytucji federalnej.

W federalny model ustrojowy wpisuje się również Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd Pierwszej Instancji. W ramach ich kompetencji analogicznie do modelu federalnego rozstrzygane są spory pomiędzy instytucjami europejskimi a państwami członkowskimi, dokonywana jest sądowa wykładnia prawa wspólnotowego oraz prowadzona współpraca z krajowymi wymiarami sprawiedliwości w celu przestrzegania prawa wspólnotowego, w szczególności przez organy państw członkowskich, jak również kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego. Na szczególną uwagę w ramach przyznanych kompetencji ETS zasługują<sup>368</sup>:

---

<sup>368</sup> J.W.Tkaczyński, *Varia europejskie*, Toruń 2003, s. 148.

- postępowanie w sprawie niewykonywania zobowiązań przyjętych na podstawie Traktatów Założycielskich przez państwo członkowskie,
- postępowanie w sprawie zgodności z TWE projektowanej umowy międzynarodowej,
- postępowanie w sprawach wynikających z przepisów art.229 i 229a TWE,
- postępowanie w sprawie polityki wizowej, azylowej, imigracyjnej i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób,
- postępowanie wynikające z przepisów Traktatu o Unii Europejskiej w sprawach związanych z ochroną praw człowieka i jego podstawowych wolności, w sprawach ściślejszej współpracy oraz w sprawach trzeciego filaru,
- postępowanie odwoławcze od orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji.

Ponadto w ramach konstrukcji europejskiej wyróżnić należy dwie instytucje: Komitet Regionów oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny, które realizują federalistyczną zasadę partycypacji. Pozostałe instytucje zbliżające Unię Europejską do modelu federalnego to Rzecznik Praw Obywatelskich, który ma za zadanie zbliżenie działalności instytucji do obywateli poprzez bezpośrednie zaangażowanie ombudsmena w rozpatrywane przez niego sprawy, oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Kwestia naliczania grzywny przez Komisję Unii Europejskiej stanowi kolejny element federalny konstrukcji europejskiej. O ile zachodzi taka sytuacja, Komisja ma prawo do wystąpienia na drogę sądową przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości i równocześnie wyznaczenia grzywny. Ostatecznie Trybunał rozstrzyga o narzuceniu grzywny.

Utworzenie z dniem 1 stycznia 1999 roku Unii Walutowej i związane z tym całkowite zastąpienie walut narodowych przez euro od 1 lipca 2002 roku oraz przekazanie Europejskiemu Bankowi Centralnemu kompetencji w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej oznacza także faktyczną realizację jednego z typowych elementów federacji.

Wśród elementów federalnych należy wymienić również wspólne polityki Unii, m.in.: rolną, transportową, handlową, regionalną, strukturalną, walutową, badań i rozwoju oraz tworzącą się politykę energetyczną.

Analogicznie do federalnego modelu w Unii Europejskiej występuje także zasada podwójnego obywatelstwa. Podobnie do rozwiązań państwa federalnego, gdzie przynależność do określonego stanu, kantonu czy kraju nie zastępuje obywatelstwa narodowego, obywatelstwo unijne stanowi jego uzupełnienie.

Kolejny element związany jest z procesem zapoczątkowanym w oparciu o porozumienie z Schengen z 14 czerwca 1985r. Bez wątpienia proces tworzenia Europy bez granic stanowi kolejny mechanizm federalny w konstrukcji europejskiej.

Ponadto tworzenie wspólnej symboliki (granatowa flaga z dwunastoma złotymi gwiazdami, hymn – czwarta część dziewiątej symfonii Beethovena „Oda do radości”, Dzień Europejski – 9 maja) wskazuje na tendencje federalne wewnątrz Unii.

Na uwagę w analizie federalnych elementów zasługuje także fakt przyjęcia Karty Praw Podstawowych w 2000r. oraz projekt włączenia niniejszego dokumentu do projektu Traktatu Konstytucyjnego, który oznaczałby tworzenie podobieństwa do konstytucji państw demokratycznych i otwarcie debaty na temat podstaw aksjologicznych Unii.

W kwestii federalnych elementów w Unii Europejskiej należy odwołać się do reform objętych Traktatem z Lizbony. Na uwagę w tym kontekście zasługują projekty: przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową, umocnienie legitymacji demokratycznej poprzez wzmocnienie roli parlamentów w procesie podejmowania decyzji europejskich, ustanowienie podstaw instytucjonalnych dla rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Ponadto reformy: przeniesienie około czterdziestu dziedzin z reżimu jednomyślnego podejmowania decyzji do procedury większości kwalifikowanej w Radzie, jak również zwiększenie obszarów, w których stosowana będzie zwykła procedura prawodawcza, wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego, przyznanie Radzie Europejskiej statusu instytucji, ustanowienie stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej, zapis o ustanowieniu Ministra Spraw Zagranicznych Unii potwierdzają ewolucję Unii w kierunku federalnym.

Z punktu widzenia federalizacji procesów integracji na uwagę zasługują także zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk Unii. W tym kontekście należy wymienić zapisy dotyczące rynku wewnętrznego, polityki zabezpieczenia społecznego, polityki ochrony środowiska, polityki energetycznej. Ponadto istotne są

postanowienia o ustanowieniu Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Europejskiej Agencji Obrony -agencji ds. rozwoju zdolności obronnych, badań, zakupów i uzbrojenia, utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, rozszerzenie tzw. misji petersberskich, wzmocnienie statusu Eurojust, jak również tworzenie podstaw prawnych dla powołania Prokuratury Europejskiej dla zwalczania przestępstw finansowych przeciwko Unii, jak również walkę ze zorganizowaną przestępczością o zasięgu transgranicznym.

Omawiane zmiany umacniają tożsamość Unii na arenie międzynarodowej, zwiększają jej efektywność oraz kontynuują proces wdrażania elementów federalnych w strukturę unijną. W rezultacie Unia Europejska jest blisko stworzenia organizacji, która posiadałaby elementy zbliżone do państwa federalnego. Wzrastający kompleks podejmowanych decyzji, obejmujący współpracę i współdecyzje między organami Unii potwierdza tę tezę<sup>369</sup>. Poza tym zmiany takie, jak reformy instytucjonalne, wzmocnienie roli Unii, powiększenie zakresu głosowania na zasadzie większościowej, wzrost roli Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej, świadczą o dokonującej się ewolucji struktury integracyjnej w kierunku rozwiązań federacyjnych.

Z kolei, w innym ujęciu do elementów federalnych w ramach struktur europejskich zaliczono<sup>370</sup>: własną podmiotowość i reprezentowanie Unii na zewnątrz. O federacyjnym charakterze świadczyło również znaczenie zasady subsydiarności, rola polityk wyrażających wspólny interes ugrupowania, wybory bezpośrednie do Parlamentu Europejskiego, system prawa i znaczenie Trybunału Sprawiedliwości. K. Łastawski dodał, iż w procesie stopniowej integracji za czynniki federacyjne można uznać<sup>371</sup>:

- wspólne regulacje prawne;
- wybory powszechne od 1979 r.;
- ponadnarodowe instytucje ;
- znoszenie barier granicznych;

<sup>369</sup> M. Burgess, *Federalism and Federation*, [w:] M. Cini, *European Union Politics*, Oxford 2007s.75.

<sup>370</sup> A. Zakrzewska, *Federalizm w integracji europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 2, s. 69.

<sup>371</sup> K. Łastawski, *op.cit.*, s.390.

- utworzenie Europejskiego Banku Centralnego i wspólnej waluty euro;
- wprowadzenie obywatelstwa Unii;
- wspólną Kartę Praw Podstawowych;
- wspólne symbole integracyjne, m.in. : flagę, hymn europejski.

Natomiast Ferdynand Kinsky w swojej pracy wskazał następujące elementy federacyjne w procesie integracji <sup>372</sup>:

- niezależność członków Komisji Europejskiej, i ich kolegialny sposób pracy;
- prawo Komisji do inicjatywy ustawodawczej w ramach Traktatów Rzymskich;
- bezpośredność rozporządzeń w ramach Rady Ministrów, które są prawomocne bez konieczności ratyfikacji przez parlamenty narodowe;
- nadrzędność prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego;
- moc wiążącą wytycznych Wspólnoty Europejskiej, których cele w ustalonym terminie muszą zostać zrealizowane w państwach członkowskich;
- rozszerzanie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną na uchwały, których dotyczyła jednomyślność;
- uchwalanie przez Radę Ministrów wspólnie z Parlamentem Europejskim budżetu wspólnoty europejskiej;
- rolę Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jako ostatniej instancji prawnej Wspólnoty stojącej na straży przestrzegania traktatów, moc wiążącą jego wyroków, od których nie ma odwołania, możliwość ingerencji w narodowe praktyki prawne poprzez wydawanie wstępnych orzeczeń, możliwość odwoływania do Trybunału dla obywateli z krajów członkowskich.

---

<sup>372</sup> F. Kinsky, op.cit.,s.121-125.

W ramach Parlamentu F. Kinsky wyróżnił następujące czynniki federacyjne<sup>373</sup>:

- możliwość votum nieufności wobec Komisji Europejskiej;
- wspólne z Radą pełnomocnictwo do uchwalania budżetu;
- wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego;
- przyznanie Parlamentowi Europejskiemu prawo głosu przy obsadzaniu Komisji; (Maastricht).

Podjmując analizę federalnych elementów konstrukcji europejskiej należy przede wszystkim podkreślić, iż rozwój procesów integracyjnych od lat pięćdziesiątych wykazuje tendencję do czerpania wzorców z rozwiązań federalnych. Ponadto ambicją Ojców Europy była konstrukcja europejska o charakterze federalnym. Traktat powołujący w 1951r. Europejską Wspólnotę Węgla i Stali mimo iż nie nawiązywał bezpośrednio do idei federalizmu, zakładał powstanie w przyszłości federalnego organizmu. Ponowne próby urzeczywistnienia federalnego modelu się nie powiodły. W odniesieniu do procesów zjednoczeniowych oznaczało to rozwój integracji w dziedzinie gospodarki, który obecnie można uznać za zbliżenie de facto konstrukcji europejskiej do modelu federalnego. W tym kontekście na uwagę zasługuje utworzenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) w 1957r. związanej z wprowadzaniem strefy wolnego handlu. Zgodnie z art.3 Traktatów Rzymskich przewidziano<sup>374</sup>:

- a) zniesienie opłat celnych i ograniczeń ilościowych między państwami członkowskimi w przywozie i wywozie towarów, jak również wszelkich innych środków o skutku równoważnym;
- b) ustanowienie wspólnej taryfy celnej i wspólnej polityki handlowej wobec państw trzecich;
- c) zniesienie między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie osób, usług i kapitału;

---

<sup>373</sup> Ibidem, s.125.

<sup>374</sup> Traktat Ustanawiający EWG i EUROATOM, Rzym 15 marca 1957r., (w:) [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

- d) wprowadzenie wspólnej polityki rolnej;
- e) wprowadzenie wspólnej polityki transportowej;
- f) ustanowienie systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję we wspólnym rynku;
- g) stosowanie procedur umożliwiających koordynowanie polityk gospodarczych państw członkowskich i przeciwdziałanie nierównowadze w ich bilansach płatniczych;
- h) zbliżanie ustawodawstw krajowych w stopniu koniecznym do funkcjonowania wspólnego rynku;
- i) utworzenie Europejskiego Funduszu Społecznego w celu poprawy możliwości zatrudnienia pracowników oraz przyczyniania się do podnoszenia ich poziomu życia;
- j) ustanowienie Europejskiego Banku Inwestycyjnego, zmierzające do ułatwienia ekspansji gospodarczej Wspólnoty przez utworzenie nowych zasobów;
- k) stowarzyszanie Wspólnoty z krajami i terytoriami zamorskimi w celu zwiększenia wymiany handlowej i wspólnych starań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego;

Działanie na rzecz integracji ekonomicznej doprowadziły do wprowadzenia wspólnego rynku oraz unii celnej (od 1 lipca 1968r.), wspólnej polityki handlowej wobec krajów trzecich (od 1 stycznia 1970 r.). Od roku 1969r. rozpoczęło współpracę w ramach wspólnej polityki rolnej, jak również wprowadzono wspólne uzgodnienia w

ramach polityki przemysłowej, regionalnej, fiskalnej i walutowej. Kolejnym ważnym krokiem było utworzenie 13 marca 1979r. Europejskiego Systemu Walutowego. Następnie podpisany w dniu 17 lutego 1986 r. Jednolity Akt Europejski stanowił ważny krok w stronę Unii Europejskiej. Przede wszystkim traktat zapowiadał wprowadzenie do końca 1992r. jednolitego wewnętrznego rynku oraz przenosił w zakres kompetencji Wspólnoty następujące dziedziny: wspieranie gospodarczej i społecznej spójności Wspólnoty oraz kształtowanie polityki w zakresie badań i rozwoju. Ewolucję w kierunku federalnym odzwierciedlała również zmiana procedury podejmowania decyzji przez Radę, poprzez rezygnację z zasady jednomyślności na rzecz kwalifikowanej większości głosów, w odniesieniu do większości kwestii dotyczących rynku wewnętrznego. Ponadto JAE po raz pierwszy odniósł się do Europejskiej Współpracy Politycznej, dzięki czemu możliwe było rozszerzenie jej we Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa<sup>375</sup>.

Ogromne znaczenie dla koncepcji federacji stanowił z Traktat Maastricht z dnia 7 lutego 1992r. Formułując pojęcie „Unia” niniejszy dokument nadał Wspólnocie nowy kierunek, zmierzający w stronę opartego o zasadę federalizmu porządku<sup>376</sup>. Poza tym wprowadzenie zasady subsydiarności nie pozostaje bez znaczenia dla prób urzeczywistnienia federalnego modelu. Dodatkowo Traktat z Maastricht poszerzył kompetencje Unii o kwestie polityki zagranicznej, sprawiedliwości i sprawy międzynarodowe. Nowa, oparta na trzech filarach struktura stała się wyrazem pogłębiających się tendencji integracyjnych, wykraczających poza zdominowaną zagadnieniami gospodarczymi współpracę w ramach dotychczasowych Wspólnot Europejskich. I filar, którego podstawą był Traktat o WE, obejmował dotychczasową problematykę Wspólnot Europejskich uzupełnioną o nowe dziedziny, jak np. Unia Gospodarcza i Walutowa, sieci transeuropejskie, ochrona konsumentów i zdrowia, edukacja i kultura oraz obywatelstwo Unii. Utworzony przez Traktat o Unii Europejskiej filar II - wprowadzał postanowienia z zakresu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a filar III - współpracę w dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Filar I podlegał tzw. kompetencji

---

<sup>375</sup> M. Olewińska, *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech: modele i powiązania*, Kraków 2007, s.105.

<sup>376</sup> *Ibidem*, s.91.



wspólnotowej i odzwierciedlał tendencje federalne, natomiast pozostałe dwa filary pozostawały w sferze współpracy międzyrządowej. Traktat o Unii Europejskiej rozszerzył również zakres procedury głosowania większościowego na sprawy związane z ochroną konsumentów, pomocą dla krajów rozwijających się, transeuropejskimi sieciami infrastrukturalnymi oraz wybranymi kwestiami z dziedziny edukacji, ochrony zdrowia, polityki transportowej i ochrony środowiska naturalnego. Istotną decyzją było utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej. Poza tym traktat poszerzał kompetencje Unii Europejskiej o dziedziny związane z wykształceniem młodzieży, ochroną konsumentów, sieciami transeuropejskimi, służbą zdrowia, polityką przemysłową, ochroną środowiska, polityką socjalną, badaniami i rozwojem oraz kulturą.

Kolejnymi krokami zbliżającym Unię do federacji było ustanowienie obywatelstwa Unii, utworzenie w dniu 1 czerwca 1998r. Europejskiego Banku Centralnego oraz zapowiedź ostatecznego wprowadzenia waluty euro od 2002r.

Jednocześnie Traktaty z Amsterdamu i Nicei, nie odwołując się bezpośrednio do idei federalizmu, konsekwentnie realizowały plan ścisłej integracji i współpracy narodów.

Na mocy Traktatu Amsterdamskiego z dnia 17 czerwca 1997r. poszerzono współpracę między państwami członkowskimi o kwestie związane ze zwalczaniem bezrobocia, ochroną środowiska naturalnego oraz ochroną interesów konsumentów czy też zdrowia publicznego. Dodatkowo rozszerzono ją o kwestie związane z polityką wizową, azylową, imigracyjną oraz swobodnym przepływem osób. Odtąd współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych wchodziły w ramy kompetencji Unii Europejskiej i podlegały jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Równocześnie zostały rozwinięte działania w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa poprzez utworzenie urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw WPZiB. Traktat Amsterdamski poczynił także pierwsze kroki w kierunku wspólnej polityki obrony, wprowadzając tzw. misje petersburskie. Przewidywały one aktywność Wspólnot, a dokładnie kompetencje określania głównych kierunków działań w zakresie zadań humanitarnych, akcji ratunkowych i przewyżczania kryzysów w odrębnie Wspólnoty.

W ramach kolejnego Traktatu z Nicei na uwagę zasługuje utworzenie nowej instytucji w zakresie wymiaru sprawiedliwości- Eurojust. Ponadto po raz kolejny poszerzono zakres zasady większościowej. Jednakże najbardziej znaczącą była dołączona do traktatu deklaracja nr 23, wskazująca zakres spraw, którymi miałyby zajmować się Unia w najbliższych latach. Istotny z punktu widzenia procesów federacyjnych miał okazać się także szczyt w Leaken w grudniu 2001r., który powoływał konwent do przeprowadzenia debaty i opracowania projektu reform Unii Europejskiej.

W świetle procesów federacyjnych struktury europejskiej na uwagę zasługują również zapisy Traktatu Konstytucyjnego. Przedstawiony projekt Traktatu Konstytucyjnego miał po raz kolejny potwierdzić czerpanie wzorców w architekturze Unii Europejskiej z rozwiązań federalnych. Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługują zapisy dotyczące przyznania osobowości prawnej Unii, przepisy dotyczące kompetencji Unii w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, pierwszeństwa prawa unijnego nad prawami państw, postanowienia dotyczące obywatelstwa oraz powołanie przewodniczącego Rady Europejskiej, który reprezentowałby Unię w sprawach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Powiększenie zakresu głosowania o większość kwalifikowaną świadczyło również o ewolucji w kierunku rozwiązań federalnych. Na uwagę zasługuje również klauzula solidarności, zapowiadająca w przypadku zagrożenia jednego z państw członkowskich związku, możliwość wykorzystywania przez Unię wszystkich będących w jej dyspozycji środków w celu zapobieżenia zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium krajów członkowskich czy też ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym niebezpieczeństwem. Równocześnie projekt inkorporacji Karty Praw Podstawowych do traktatu wzmacniał podstawy aksjologiczne Unii i wyraźnie zbliżał ją w stronę rozwiązań federalnych.

Kolejny Traktat z Lizbony kontynuuje umocnianie elementów federalnych poprzez zapisy dotyczące podziału kompetencji, przeniesienie około czterdziestu dziedzin z reżimu jednomyślnego do większościowego, jak również podtrzymanie nowej formuły tzw. podwójnej większości w Radzie. Także utworzenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, systematyzacja

obowiązujących regulacji, np. poprzez wprowadzanie w ramach ochrony środowiska wspólnych celów w zwalczaniu skutków zmian klimatu czy też w dziedzinie polityki energetycznej klauzuli solidarności świadczą o wzmacnianiu elementów federalnych w ramach Unii Europejskiej. Na uwagę zasługują również zmiany w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, a mianowicie nowa procedura głosowania, na mocy której Rada stanowi większością kwalifikowaną w kwestiach PWBIS z wyjątkiem spraw szczególnie wrażliwych, w których zachowana zostanie jednomyślność. Ponadto wprowadzenie jednolitych instrumentów prawnych czy też nowe formy wzmocnionej współpracy oraz umocnienie statusu Eurojust świadczą po raz kolejny o zbliżaniu się do modelu federalnego.

Postępująca integracja, ciągła rotacja uprawnień i związany z nią transfer kompetencji na poziom ponadnarodowy sprawiają, iż Unia Europejska przekracza zakres uprawnień organizacji międzynarodowej w klasycznym jej znaczeniu. Ponadto zaczerpnięte z tradycji federalizmu elementy świadczą o pewnym ciężeniu w stronę federalnych struktur. F. Kinsky, odzwierciedlając ten stan rzeczy, wskazuje na tezę W. Hallsteina o „niespełnionej federacji” wewnątrz Unii Europejskiej<sup>377</sup>.

Z drugiej strony w dalszym ciągu wewnątrz Unii funkcjonują państwa narodowe z własnymi konstytucjami, własnymi organizacjami, niezależną dyplomacją, armiami, policjami i z odrębnymi symbolami. Poza tym państwa członkowskie zachowują podstawowe kompetencje w polityce zagranicznej i kwestiach obronnych. W tym kontekście na uwagę zasługuje również fakt, iż legitymacja władzy w Unii ma całkowicie odmienny charakter niż w państwie demokratycznym. Unia Europejska, opierając się na umowie poszczególnych suwerennych państw, nie wywodzi swej legitymacji bezpośrednio od społeczeństwa, czyli demos, ale od tworzących ją państw. Jak wskazuje J. Barcz przebieg konferencji międzynarodowej 2000 i postanowienia Traktatu Nicejskiego dostarczają bardzo wielu przykładów małostkowości i brutalnego wręcz dbania o własne, wąsko pojmowane interesy narodowe obecnych państw członkowskich, bez oglądania się na solidarność z państwami kandydującymi<sup>378</sup>. Ponadto porażka ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego

---

<sup>377</sup> F. Kinsky, op.cit., s. 47.

<sup>378</sup> J. Barcz „Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne”, Warszawa 2003, s. 159-160.

czy też nowe postanowienia Traktatu z Lizbony wskazują równocześnie, iż na obecnym etapie przywiązanie do państw narodowych jest zbyt silne, a różnica tradycji konstytucyjnych i systemowych zbyt duża, by mogło dojść do przekształcenia Unii Europejskiej w federację. Poza tym partykularne interesy państw członkowskich pozostają nadal kwestią priorytetową wobec supranarodowej polityki. Nie wyklucza to jednak możliwości poszerzania zakresu federalnych elementów wewnątrz konstrukcji europejskiej, co może doprowadzić do ukształtowania nowej formy organizacji o zasięgu transnarodowym. Co więcej, uważam, iż problem federalnej przyszłości będzie powracać z coraz to nową siłą.

Analiza ewentualnej przyszłości federalnej Unii powinna uwzględniać procesy globalizacji, które powodują erozję pojęcia suwerenności. Ponadto działające w europejskich procesach integracyjnych mechanizmy w dwóch kierunkach: pierwszym - koordynacji i transferu uprawnień na poziom ponadnarodowy taki jak Unia Europejska, oraz drugim - regionalizmu<sup>379</sup>, umacniają tę erozję. Wyzwania ekonomiczne, socjalne czy też kwestie bezpieczeństwa sprawiają również, iż Unia będzie się rozwijać w kierunku federalnym, gdyż żadne współczesne państwo nie dałoby rady samodzielnie im sprostać.

---

<sup>379</sup> J.C. Piris, L'Union européenne: vers une nouvelle forme de fédéralisme ?, « Revue trimestrielle de droit européen », 2005-04/06, 41<sup>ème</sup> année, nr.2, s. 245.

## 7.2. Perspektywy rozwoju Unii Europejskiej

Odpowiedzią na kryzys, w jakim znalazła się Unia Europejska po negatywnym wyniku referendum w sprawie przyjęcia Konstytucji Europejskiej we Francji i Niderlandach, było ogłoszenie przez Radę Europejską w czerwcu 2005r. « okresu refleksji » i przygotowanie planu D (dla demokracji, dialogu i debaty). Celem planu D była poprawa jakości informacji na temat Europy i przywracanie zaufanie publicznego w Unii Europejskiej. Następnie w dniu 25 marca 2007r. w pięćdziesiątą rocznicę zawarcia Traktatów Rzymskich, podpisano deklarację berlińską. Dokument podkreślał wartości łączące Wspólnotę dwudziestu siedmiu krajów i wyznaczał jej zadania na przyszłość. Postanowiono w nim także o odnowieniu wspólnego fundamentu Unii Europejskiej do 2009r. Tym samym zapowiedziano starania na rzecz dalszej integracji po odrzuceniu Traktatu Konstytucyjnego. Kolejnym etapem było przyjęcie po burzliwych obradach szczytu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 21-22 czerwca 2007r. decyzji w sprawie akceptacji otwarcia negocjacji nowego uproszczonego traktatu, pod nazwą Traktat Reformujący, który miałby zostać przyjęty przez Konferencję Międzyrządową do końca 2007r. i zastąpiłby odrzuconą przez Francuzów i Holendrów Konstytucję Europejską<sup>380</sup>. Podczas szczytu przywódcy Unii równocześnie zdecydowali, że do 2014r. miały obowiązywać dotychczasowe zasady głosowania w Radzie Unii Europejskiej. Od 2014r. miał zostać wprowadzony system podwójnej większości państw (55 %) i obywateli (65 %) zgodny z postanowieniami Konstytucji Europejskiej. Ponadto przez trzy kolejne lata, do 2017r. utrzymano zasadę, iż każdy kraj będzie mógł zażądać powtórного głosowania w systemie nicejskim i jeśli zbuduje mniejszość blokującą decyzja nie zapadnie<sup>381</sup>. Dodatkowo od 2017r. kraje będą mogły zastosować hamulec bezpieczeństwa przewidziany w tzw. kompromisie z Joaniny. Pozwalał on na odwlekanie podejmowania decyzji w Radzie przez "rozsądny czas". Mechanizm mógł być użyty, jeśli wystąpiłby o to kraje

---

<sup>380</sup> I.Czerny, Porozumienie w sprawie mandatu nowego traktatu UE, Warszawa, 23.06.2007, [w:] [www.pap.pl](http://www.pap.pl).

<sup>381</sup> Ibidem.

reprezentujące co najmniej 19 % ludności Unii Europejskiej<sup>382</sup>. Przywódcy państw ustalili także, iż nowy traktat wejdzie w życie w 2009r.

Z kolei w odniesieniu do Traktatu z Lizbony i związanego z nim problemu w Irlandii w literaturze wskazuje się trzy scenariusze dotyczące dalszego rozwoju Unii Europejskiej<sup>383</sup>: Pierwsza opcja, zakłada kontynuowanie procesu ratyfikacji Traktatu z Lizbony. W dniach 19-20 czerwca 2008r. ten wariant został poparty przez państwa członkowskie podczas posiedzenia Rady Europejskiej. Dzięki temu rozwiązywaniu byłby kontynuowany kompromis instytucjonalny uzgodniony w ostatnich latach i uwzględniałby ich postanowienia w przyszłych wyborach do Parlamentu Europejskiego. W tym kontekście na uwagę zasługuje fakt, iż motyw odrzucenia ratyfikowania traktatu nie dotyczyły samej jego treści, a 17% społeczeństwa głosowało przeciwko, gdyż nie ufało własnym politykom, z kolei 40% ponieważ nie znało treści traktatu, oraz 20% z obawy przed utratą tożsamości przez Irlandię<sup>384</sup>. Drugi wariant zakładał porzucenie Traktatu z Lizbony i pozostanie przy obecnie obowiązujących traktatach w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei. W świetle dalszego procesu rozwoju Unii stanowiłoby to niekorzystne rozwiązanie, gdyż pakiet nicejski ma charakter „zamknięty”, tj. obliczony jest na dwadzieścia państw. Jednocześnie oparcie systemu unijnego na pakiecie nicejskim zmniejszyłoby liczbę komisarzy i ograniczyłoby możliwości poszerzenia Unii. Ponadto ewentualna reforma kontynuowana byłaby na zasadzie kładki(art.42 TUE), nie uwzględniającej obszaru o zasadniczym znaczeniu dla umocnienia tożsamości politycznej Unii – WPZiB<sup>385</sup>. Ponadto przyjęta opcja, stwarzałaby możliwości tworzenia regulacji między grupą państw, co groziłoby procesami fragmentacji Unii Europejskiej. Z kolei trzeci wariant zakładał porzucenie Traktatu z Lizbony i podjęcie po jakimś czasie prac nad nowym traktatem rewizyjnym. W tym kontekście pojawiłyby się trzy warianty przyszłego traktatu rewizyjnego: jeden traktat, który zastąpiłby obecnie obowiązujące trzy traktaty (Traktat Konstytucyjny bis), tradycyjny traktat rewizyjny (Traktat z Lizbony bis) lub

<sup>382</sup> I.Czerny, Porozumienie w sprawie mandatu nowego traktatu UE, Warszawa, 23.06.2007, [w:] [www.pap.pl](http://www.pap.pl).

<sup>383</sup> J. Barcz, P. Świeboda, Co dalej z Traktatem z Lizbony, Uwarunkowania strategii dla Polski, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2/2008, s. 24

<sup>384</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>385</sup> Jak wyżej, s. 26.

nowy typ traktatu rewizyjnego. W ramach tego ostatniego w sytuacji, gdy większość państw ratyfikowałaby zmiany, państwo które nie chciałoby się związać nowym traktatem pozostałoby „przy tym co jest” (na zasadzie specjalnego statusu członkostwa względnie specjalnego rodzaju stowarzyszenia)<sup>386</sup>. Tak więc, zasada „klauszuli wyłączającej” pozwalałaby na dalszy rozwój Unii Europejskiej. W rezultacie każda z przedstawionych opcji potwierdza, iż mimo przejściowych kryzysów Unia Europejska będzie ciążyć w stronę modelu federalnego. W takiej sytuacji formuła „federalizm bez federacji” wpisuje się najbardziej w przyszłość procesów integracyjnych.

Ponadto w literaturze dominują także trzy główne stanowiska dotyczące przyszłości Unii Europejskiej<sup>387</sup>. Pierwszy scenariusz zakłada, iż Unia stanie się federacją. Zwolennicy tej koncepcji sugerują, iż rozwiązanie to przyniosłoby korzyści w postaci wzmocnienia roli Unii Europejskiej w świecie oraz ustanowienia równego partnerstwa z USA. Drugim rozwiązaniem byłaby koncepcja Network Europe jako zapowiedź na zapotrzebowanie XXI w. Z kolei ostatni scenariusz przewiduje, iż na skutek niechęci państw do zrzeczenia się części swej suwerenności rola Unii Europejskiej ulegnie znacznemu osłabieniu.

Z kolei K. Łastawski przedstawia możliwość wprowadzenia w następnych latach zróżnicowanego modelu integracji, w którym następowałby podział na grupę państw ściśle zintegrowanych oraz członków drugiej kategorii – luźno związanych, co z kolei niosłoby za sobą ryzyko sytuacji konfliktowych<sup>388</sup>.

Kolejną kwestią jest uwzględnienie czynników, które wpływają na procesy integracji. Zatem do podstawowych czynników zewnętrznych należą<sup>389</sup>: stosunki z ważnymi graczami politycznymi takimi jak USA, stosunki z Rosją, która stała się ważnym partnerem poprzez czynnik energetyczny i nowe granice Unii Europejskiej, pojawienie się nowych aktorów takich jak Chiny, Indie, Japonia i liberalizacja handlu w skali światowej. Czynniki wewnętrzne to przede wszystkim: wola państw

<sup>386</sup> J. Barcz, P. Świeboda, *Co dalej z Traktatem z Lizbony...*, s. 30.

<sup>387</sup> A. Warleigh-Lack, *The Future of the European Union*, [w:] M. Cini, *European Union Politics*, Oxford 2007, s. 442-448.

<sup>388</sup> K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2004, s. 395.

<sup>389</sup> A. Warleigh-Lack, *The Future of the European Union*, [w:] M. Cini, *European Union Politics*, Oxford 2007, s. 452.

członkowskich na dalsze pogłębiania reform, reformy strukturalne, rozszerzenie Unii, zdolność kierowania różnorodnością w Unii, zdolność poświęceń ze strony państw członkowskich. Do czynników wewnętrznych J. Barcz dodał<sup>390</sup>: interesy państw członkowskich oraz działanie zasady solidarności. Przyszłość Unii zależeć będzie także od tego czy państwa członkowskie będą w stanie zaakceptować elastyczny model integracji.

Wśród innych kwestii na uwagę zasługują:

- globalna sytuacja gospodarki;
- wewnętrzne problemy polityczne i gospodarcze w państwach członkowskich;
- polityka państw członkowskich;
- kwestie finansowe i budżetowe, w tym reforma polityki rolnej;
- nowe rozszerzenia i wyznaczenie granic Unii Europejskiej;
- ratyfikacja nowego Traktatu Rewizyjnego;
- poczucie wspólnoty europejskiej i chęć przeprowadzenia reform;
- pogodzenie preferencji członków co do kierunków integracji.

W związku z tym do podstawowych wyzwań Unii Europejskiej w najbliższych latach będą należeć<sup>391</sup>: pogłębienie liberalizacji w ramach wspólnotowego rynku wewnętrznego, w tym sprostanie globalizacji i wyzwaniom konkurencji światowej (model liberalny czy socjalny), umocnienie tożsamości politycznej Unii na arenie międzynarodowej poprzez rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz polityki energetycznej, kontynuowanie rozszerzenia Unii, zapewnienie obywatelom i państwom Unii bezpieczeństwa wewnętrznego (m.in.: przed zagrożeniem terroryzmem) przy jednoczesnym zagwarantowaniu praw człowieka i podstawowych wolności. Ogromne znaczenie dla europejskich procesów integracyjnych będzie miała również sytuacja gospodarki światowej. Zgodnie z raportem przeprowadzonym przez Economist Intelligence Unit sytuacja gospodarcza do 2020r. ulegnie przeobrażeniom<sup>392</sup>. Według przedstawionych prognoz

<sup>390</sup> J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, Ocena Traktatu Konstytucyjnego : wyzwania dla Polski, Warszawa 2003, s.16.

<sup>391</sup> Ibidem, s.10.

<sup>392</sup> M. Leonard, Divided word: The struggle for primacy 2020, London 2007, s.5.



lata 2006 - 2020 będą miały kluczowe znaczenie w tym procesie. W odniesieniu do raportu, nowy aktor na scenie gospodarczej taki jak Chiny miałyby ogromną szansę przekroczyć PKB Stanów Zjednoczonych Ameryki do 2020r. Ponadto inne państwa: Indie czy Iran miałyby coraz mocniejszą pozycję. W rankingu Europa uplasowała się na dość niskiej pozycji, z łączną sumą PKB dwudziestu siedmiu państw. W związku z tym kolejnym celem Unii będzie odpowiedź na te zmiany. W tym świetle przyszłość Unii Europejskiej i jej rola będzie zależała od elastyczności integracji<sup>393</sup>.

---

<sup>393</sup> M. Leonard, *Divided word: The struggle for primacy 2020...*, s.30.

The world economy in 2020				
	GDP (\$ billion at constant 2005 prices, using PPP)		GDP per head (\$ at constant 2005 prices, using PPP)	
	2005	2020	2005	2020
Total Asia, of which:	21,260	43,270	5,970	10,530
China	8,110	19,370	6,200	13,580
India	3,718	8,797	3,400	6,700
Japan	4,008	4,497	31,460	36,420
Total EU-27, of which:	12,816	17,752	26,200	35,640
EU-15	11,479	15,528	29,780	39,100
France	1,909	2,545	31,480	40,350
Germany	2,432	3,233	29,420	39,250
Italy	1,633	1,914	28,110	33,700
Netherlands	525	759	32,130	44,260
Poland	483	798	12,670	21,140
UK	1,965	2,787	32,730	43,820
Total EU candidates, of which:	744	1,406	7,750	12,800
Croatia	56	93	12,380	21,050
Serbia & Montenegro	56	108	5,140	10,030
Turkey	576	1,110	7,860	13,140
Brazil	1,568	2,516	8,650	12,060
Russia	1,556	2,549	10,920	18,750
USA	12,457	19,040	42,120	56,660
World	59,858	100,283	9,320	13,500

Źródło: Mark Leonard ,Devided word. The struggle for primacy in 2020, Paris 2007.

Kolejna kwestia w odniesieniu do perspektywy dalszego rozwoju Unii Europejskiej dotyczy modelu integracji. Rysują się dwie wizje – federalna Unia lub minimalistyczna Unia jako strefa wolnego handlu. Jednocześnie należy podkreślić, iż część uprawnień państw została już przekazana Unii, m.in. wspólna waluta, polityka obronna i otwarcie granic. Poza tym zmiany takie jak opracowanie projektu Traktatu Konstytucyjnego czy Traktatu z Lizbony pokazują ewolucję konstrukcji europejskiej w kierunku rozwiązań federacyjnych. Ponadto przychyliam się do opinii, iż skupienie się na działaniach tworzących wolną strefę handlu nie pozwoliłoby na rozwój kolejnych kwestii, które są istotne i wychodzą poza możliwości pojedynczych państw, m.in.: ochrona środowiska, kwestie bezpieczeństwa, rozwój gospodarczy i współpraca w polityce zagranicznej<sup>394</sup>. Jednocześnie Mark Leonard podkreślił, iż społeczeństwo nie chce wybierać między tymi dwiema opcjami, a raczej opowiada się za kombinacją różnych uprawnień, w tym militarnych, w dziedzinie ochrony środowiska, wspólnego rynku, a zarazem za zachowaniem mocnej tożsamości narodowej<sup>395</sup>. Odpowiedzią na takie zapotrzebowanie była zaproponowana formuła Network Europe - alternatywa na wyzwania XXI w., która utrzyma pozycję Unii Europejskiej w świecie. W tym kontekście skomplikowana natura Unii Europejskiej i proces decyzyjny nie byłyby przeszkodą rozwoju Unii, lecz raczej dowodem na to, iż Unia posiada zdolność do adaptowania zmian w sposób, w którym kraje Unii Europejskiej dzielą między sobą władzę i równocześnie zachowują rdzeń suwerenności i niezależności<sup>396</sup>. Teoria Network opierała się również na demokracji i legitymacji władzy. Opowiadała się za reformami tak, aby od 2020r., Unia wzmocniła swoją pozycję w kwestiach bezpieczeństwa, promocji polityki zatrudnienia i środowiska, przy pozostawieniu tożsamości narodowych i kontroli kluczowych decyzji przez państwa członkowskie.

Podsumowując, omawiany rozdział przedstawia elementy federalne w Unii Europejskiej. Ponadto należy zaznaczyć, iż przejściowe kryzysy nie przesądzają o dalszym poszerzaniu elementów federalnych w konstrukcji europejskiej. Równocześnie proces federalizacji integracji europejskiej sprawił, iż Unia wykracza

<sup>394</sup> M. Leonard, *Work Europe. Case for Europe*, London 1999, s. 2.

<sup>395</sup> Ibidem, s.5.

<sup>396</sup> A.Warleigh-Lack, *The Future of the European Union*, [w:] M. Cini, *European Union Politics*, Oxford 2007, s.442.

poza ramy klasycznej organizacji międzynarodowej. Omawiane kwestie wskazują także na przyszłość Unii jako nowej formy organizacji międzynarodowej częściowo federalnej z państwami członkowskimi zachowującymi jednak swoją tożsamość i suwerenność.

## Wnioski

Jak wskazuje przeprowadzona analiza, Unia Europejska mieści w swojej konstrukcji liczne federalne elementy. Jedną z charakterystycznych cech modelu federalnego na poziomie ponadnarodowym jest podział władzy. Ponadto przyjęta przez Traktat z Maastricht zasada subsydiarności stanowi normę organizacyjną w federalnych państwach. Następnym elementem zaczerpniętym z wzorca federalnego jest zasada nadrzędności i bezpośredniej skuteczności norm europejskiego prawa wspólnotowego. Analogicznie do rozwiązań federalnych, gdzie w praktyce funkcjonują dwa systemy prawne - federalny i krajowy, w Unii Europejskiej prawo wspólnotowe ma bezwzględne pierwszeństwo przed prawem krajowym w sytuacji istnienia wspólnotowej kompetencji prawodawczej pomiędzy dwoma podmiotami. Systematyczne odchodzenie od systemu jednomyślności na rzecz kwalifikowanej większości świadczy o federalizacji Unii Europejskiej. Również ważne w procesie integracji jest ukształtowanie się instytucji europejskich opartych na modelu federalnym. W szczególności na uwagę w tym kontekście zasługuje Parlament Europejski pochodzący od 1979r. z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Równocześnie metoda stowarzyszania się eurodeputowanych według opcji ideologicznej, a nie przynależności narodowej wskazuje bezpośrednio na realizowanie tego modelu. Co więcej, na podstawie projektów dotyczących reform tej instytucji można przyjąć, iż Parlament Europejski będzie ewoluował w stronę systemu typowego dla wzorca federalnego. W federalny model ustrojowy wpisuje się również Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który bliski jest federalnej instancji rozjemczej. Poza tym wymienić należy instytucje: Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Europejski Trybunał Obrachunkowy. Oprócz tego można przyjąć, iż tworzące się wspólne polityki Unii, m.in. rolna, transportowa, handlowa, regionalna czy strukturalna, świadczą o ciążeniu Unii w stronę modelu federalnego. Podobnie do rozwiązań prawa federalnego, prawo Unii Europejskiej przewiduje podwójne obywatelstwo, które nie zastępuje obywatelstwa narodowego, lecz stanowi jego uzupełnienie. Dodatkowym czynnikiem, który przyczynił się do federalizacji procesów integracyjnych, jest przyjęcie wspólnej waluty euro. Otwarcie granic oraz

tworzenie wspólnej symboliki są również znaczącymi elementami zbliżającymi Unię do modelu federalnego. Oprócz tego uchwalanie budżetu w Unii Europejskiej stanowi także mechanizm podobny do praktyki federalnej. Z kolei reformy objęte Traktatem z Lizbony świadczą o nowych impulsach w kierunku federalizacji struktury unijnej. Na uwagę w tym kontekście zasługują następujące projekty: przekształcenia Unii w jednolitą organizację międzynarodową, umocnienia legitymacji demokratycznej poprzez wzmocnienie roli parlamentów w procesie podejmowania decyzji europejskich, ustanowienia podstaw instytucjonalnych dla rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Ponadto planowane reformy konstrukcji europejskiej w postaci: przeniesienia około czterdziestu dziedzin z reżimu jednomyślnego podejmowania decyzji do procedury większości kwalifikowanej w Radzie, jak również zwiększenie obszarów, w których stosowana będzie zwykła procedura prawodawcza, wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego, przyznanie Radzie Europejskiej statusu instytucji, ustanowienie stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej, zapisu o ustanowieniu Ministra Spraw Zagranicznych Unii potwierdzają ewolucję Unii w kierunku federalnym. Z punktu widzenia federalizacji procesów integracji na uwagę zasługują także zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk Unii. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują zapisy w obszarze rynku wewnętrznego, polityki zabezpieczenia społecznego, polityki ochrony środowiska, polityki energetycznej. Ponadto na uwagę zasługują postanowienia o ustanowieniu Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Europejskiej Agencji Obrony - agencji ds. rozwoju zdolności obronnych, badań, zakupów i uzbrojenia, utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, rozszerzenie tzw. misji petersburskich, wzmocnienie statusu Eurojust, jak również tworzenie podstaw prawnych dla powołania Prokuratury Europejskiej. Wprawdzie propozycje te nie zostały jeszcze zrealizowane, ale potwierdzają ciążenie Unii w stronę federalną. Ponadto postanowienia Traktatu z Lizbony potwierdzają, iż odrzucenie w referendum Traktatu Konstytucyjnego nie zahamowało dalszego procesu federalizacji Unii.

Kolejną kwestią w rozważaniach na temat federalizmu w Unii Europejskiej jest fakt, iż włączenie elementów federalnych w strukturę europejską nie pozostało dla

niej bez znaczenia. W efekcie Unia Europejska wykroczyła poza ramy organizacji międzynarodowej w klasycznym jej znaczeniu. Również ważne jest stwierdzenie, iż funkcjonowanie licznych elementów federalnych w strukturze unijnej nie jest równoznaczne z akceptacją federacji jako finale politique europejskich procesów integracyjnych. Ponadto przywiązanie do państwa narodowego na dzień dzisiejszy jest nadal bardzo silne, a różnice tradycji konstytucyjnych czy kulturowe zbyt duże, by mogło dojść w najbliższym czasie do przekształcenia Unii Europejskiej. Również partykularne interesy nadal pozostają kwestią priorytetową dla państw członkowskich. W związku z tym Unia Europejska nigdy nie będzie czymś w rodzaju Stanów Zjednoczonych Europy ze względu na pluralizm językowy, kulturowy i etniczny Europy wzmocniony epoką romantyzmu i nacjonalizmu. Zbyt mocne przywiązanie do samostanowienia każdego narodu europejskiego wynika przede wszystkim z jego tradycji i historii, które są kilkanaście wieków dłuższe niż Amerykanów. Dlatego też to, co było możliwe do przeprowadzenia po drugiej stronie oceanu, raczej ma niewielkie szanse na realizację w Europie. Poza tym obywatele krajów europejskich nie są przygotowani, ani specjalnie chętni do tego, żeby taki krok został podjęty, a także w wielu państwach członkowskich nadal istnieje tradycyjne przywiązanie do idei państwa narodowego, którego przejawem jest niechęć do pozbywania się swojej tożsamości narodowej w ugrupowaniu integracyjnym. Wynika to często z problemów ekonomicznych, fobii europejskiej, czego dowodem był wynik referendum francuskiego. Inną trudnością są wewnętrzne problemy polityczne w szeregu państw członkowskich, które skutkują umacnianiem się tendencji antyeuropejskich. Integracji europejskiej towarzyszą również inne przesłanki niż te po II wojnie światowej, których nadrzędnym celem była troska o pokojowe współistnienie europejskich narodów. Nie wyklucza to jednak faktu, iż Unia będzie stopniowo ewoluować w stronę modelu federalnego. Jednocześnie część uprawnień państw została już przekazana Unii m.in.: wspólna waluta, polityka obronna i otwarcie granic. Ponadto dalsza jej ewolucja może doprowadzić do ukształtowania niezwykle, nieznanego dotychczas organu władzy publicznej o zasięgu transnarodowym. Także różnorodność państw federalnych potwierdza, iż federalizm przybiera różne formy. W tym sensie być może w przyszłości ukształtuje się w ramach Unii Europejskiej nowa jego forma,

odpowiadająca potrzebom procesów integracji. Przesłanką skłaniającą mnie do stwierdzenia, iż Unia będzie poszerzać zakres elementów federalnych w swej strukturze, jest fakt, iż obecna zdolność państwa narodowego do samodzielnego zaspokajania potrzeb obywateli wydaje się niewystarczająca. Zarówno bezpieczeństwo militarne czy gospodarcze obywateli wymaga ponadnarodowych rozwiązań. Ponadto globalizacja, postęp techniczny, wyzwania ekonomiczne powodują, że proces federalizacji przybierać będzie na sile. Jednocześnie obecne państwa narodowe przestają być jedynym punktem odniesienia, a coraz częściej do głosu dochodzą struktury złożone tzw. „państwa i społeczeństwa sieciowe”, gdzie aktywność polityczna koncentruje się przede wszystkim między spolaryzowanymi biegunami lokalnymi i globalnymi<sup>397</sup>.

Nie należy również zapominać, iż model federalny niesie ze sobą wiele korzyści. Przede wszystkim stwarza możliwość integracji heterogenicznego społeczeństwa np. Belgia i Szwajcaria. Oprócz tego federalizm zapewnia ochronę mniejszości narodowych, gwarantując im jednocześnie stopień niezależności. Z kolei, dzięki zasadzie subsydiarności w proces decyzyjny włączono wszystkie podmioty federacji. Powyższe elementy świadczą o atrakcyjności tego modelu dla Unii Europejskiej. Ponadto obecne już rozwiązania federalne gwarantują efektywność i sprawność tak skomplikowanej struktury, przy jednoczesnym zachowaniu różnorodności wchodzących w jej skład podmiotów<sup>398</sup>. Zasady zaczerpnięte z doświadczeń państwa federalnego w Unii Europejskiej stanowią również odpowiedź na deficyt legitymacji demokratycznej w konstrukcji europejskiej. Konstrukcja z elementami federalnymi zapewnia także integrację państw i podział władzy przy zachowaniu ich różnorodności i autonomii. W związku z tym dalszy rozwój Unii będzie wymagał czerpania wzoru z rozwiązań federalnych.

Z kolei procesy federalizacji związane są z transferem uprawnień na poziom ponadnarodowy. W odniesieniu do Unii Europejskiej od 1992r. obserwujemy nowy proces federalizacji Europy i coraz większy transfer kompetencji na poziom europejski. Traktat z Maastricht wprowadził perspektywę wspólnej waluty, polityki

---

<sup>397</sup> M. Olewińska, *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech: modele i powiązania*, Kraków 2007, s.180.

<sup>398</sup> *Ibidem*, s. 179.



zagranicznej i bezpieczeństwa, obywatelstwa europejskiego. Traktat Amsterdamski również poszerzał zakres polityk wspólnotowych. Do głębszej reformy ustrojowej powrócono podczas Konferencji Międzyrządowej w 2000r., której prace uwieńczył Traktat z Nicei. Ponadto w ciągu ostatniego dziesięciolecia powstały również i zostały już uruchomione mechanizmy integracyjne, które wkraczają w dziedzinę polityczną. Najważniejszym z nich jest wprowadzenie euro jako wspólnej waluty. Drugim mechanizmem jest wprowadzenie działań w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Mechanizmy integracyjne uruchomione zostały także w dziedzinie polityki wewnętrznej - dotyczy to programów walki ze zorganizowaną przestępczością, kontroli masowych migracji i europejskiego nakazu aresztowania. Te mechanizmy integracyjne pogłębiające współpracę wspólnotową odzwierciedlają charakter federacyjny Unii, chociaż na pewno nie wytwarzają federacji europejskiej. Aby Unia Europejska mogła być uznana za federację, potrzeba dalszych zmian zarówno w strukturze instytucjonalnej, jak i zmian w mentalności przywódców politycznych i społeczeństw. Niestety, obecnie zaobserwować można brak woli politycznej i poparcia społeczeństwa w sprawie dotyczącej tego przełomowego etapu integracji politycznej.

Istotną kwestią w niniejszej pracy jest także przyjęcie założenia, iż koncepcja federacji europejskiej była ważnym czynnikiem w rozwoju europejskich procesów integracyjnych. Przemówienie Churchilla z Zurychu czy koncepcja J. Fischera stanowiły ważny impuls do działań zjednoczeniowych. Ponadto od początku Ojcom Duchowym integracji przyświecał cel zjednoczenia Europy w postaci struktury federalnej, a kolejne próby reform odzwierciedlały ogromny wpływ tradycji federalizmu na procesy zjednoczenia. Jak wskazuje powyższa praca, większość dokumentów z tego okresu miało odwołanie do idei federacyjnej. Jednocześnie należy stwierdzić, że Europa lat pięćdziesiątych była kompletnie nieprzygotowana na radykalne, ambitne i konstytucyjne podejście federalne. W związku z tym mniej spektakularny, ale za to bardziej konkretny i realny program J. Monneta znacznie owocniej przyczynił się do postępu integracji, de facto przybliżając perspektywę federalnej Europy. Dążenie do urzeczywistnienia federalnej wizji Europy po II wojnie światowej przejawiało się także w projektach EWO i EWP. Kolejne próby

zjednoczenia podjęto w Hadze w grudniu 1969r. Raport Komitetu Davingtona z 1970r. wpisywał się również w tę tendencję, gdyż zawierał propozycje ustanowienia wspólnego mechanizmu konsultacyjnego w dziedzinie polityki zagranicznej i stanowił podłoże ustanowienia Europejskiej Współpracy Politycznej. Jednolity Akt Europejski spowodował dalszy proces federalizacji w ramach Wspólnot dzięki rozszerzaniu zakresu spraw objętych systemem głosowania większościowego. W rezultacie nastąpił wzrost kompetencji prawodawczych Wspólnot i uszczuplenie uprawnień państw członkowskich w takich kwestiach jak harmonizacja przepisów niezbędnych do budowania rynku wewnętrznego, ochrona środowiska, badania i rozwój technologiczny. JAE włączył również Europejską Współpracę Policyjną do uregulowań policyjnych. Dla zwolenników integracji i podejścia federalnego Unia Europejska niewątpliwie stanowiła ukoronowanie półwiecza procesów integracyjnych w Europie. Wyznaczało to nowy etap integracji, w którym koncepcję federacji podjęto ponownie jako *finalite politique* europejskich procesów integracyjnych.

Powyższa praca dowodzi również, iż koncepcja federacji europejskiej powraca na łamy debaty europejskiej z coraz to nową aktualnością. W starożytności idea związku europejskiego w głównej mierze kojarzona była jako środek zapobiegający niebezpieczeństwom w postaci wojen. Z kolei średniowiecze wniosło do dyskusji europejskiej rolę Kościoła jako głównego spoiwa integracji. W okresie nowożytnym rozwiązania federalistyczne miały zapewnić przede wszystkim rozwiązanie problemu narodowościowego. Koncepcja federacji stanowiła również źródło rozważań wielu wybitnych filozofów na przełomie XVIII i XVIII w. W okresie międzywojennym ta koncepcja stała się podstawą działania Ruchu Paneuropejskiego. Po II wojnie światowej w głównej mierze kojarzono ją z propozycją nowej formy pokojowego współżycia państw europejskich i integracji narodu niemieckiego. Z kolei od Traktatu z Maastricht rozpoczęto debatę o federacji jako *finalite politique* europejskich procesów integracyjnych.

Dalszy rozwoju federalizmu w Unii Europejskiej zależy będzie od różnorodnych czynników. Do tych, które będą skłaniały na rzecz współpracy i poszerzania uprawnień poziomu ponadnarodowego należą chociażby procesy globalizacji, wyzwania gospodarcze, kwestie bezpieczeństwa militarnego oraz

energetycznego. Obecnie żadne państwo nie jest w stanie sprostać i zagwarantować sobie bezpieczeństwa militarnego, politycznego, gospodarczego, energetycznego czy szybkiego wzrostu gospodarczego. Zatem zakładając, iż Unia powstała i rozwija się w interesie oraz na rzecz państw ją stanowiących, to problem federalnej przyszłości będzie powracać z coraz to nową siłą. Ogromną nadzieją federalistów są także procesy regionalizacji w Unii Europejskiej, jak również tzw. Generacja-E, młodych Europejczyków, posługująca się jednym wspólnym językiem i pracująca na obszarze całego kontynentu czy też możliwości taniego podróżowania. Optymistyczną wersją jest w takiej sytuacji stwierdzenie, iż być może dzięki tym czynnikom zatrać się różnice czy granice i w dobie globalizacji łatwiej będzie formułować wspólne koncepcje.

Ponadto istotny wpływ na dalsze przeobrażenia struktury unijnej będą miały czynniki zewnętrzne, do których należy zaliczyć<sup>399</sup>: stosunki z ważnymi graczami politycznymi takimi jak USA, stosunki z Rosją, która stała się ważnym partnerem poprzez czynnik energetyczny, nowe granice Unii Europejskiej, pojawienie się nowych aktorów takich jak Chiny, Indie, Japonia i liberalizacja handlu w skali światowej. Wśród innych czynników można wyróżnić: rolę państw członkowskich, ich dalszą wolę pogłębiania reform, reformy strukturalne, rozszerzenie Unii, zdolność kierowania różnorodnością w Unii, zdolność poświęceń ze strony państw członkowskich, interesy państw członkowskich oraz działanie zasady solidarności.

Ponadto na uwagę zasługują m.in.:

- sytuacja gospodarcza;
- wewnętrzne problemy polityczne i gospodarcze w państwach członkowskich;
- polityka państw członkowskich;
- kwestie finansowe i budżetowe, w tym reforma polityki rolnej;
- nowe rozszerzenie i wyznaczenie granic Unii Europejskiej;
- poczucie wspólnoty europejskiej i chęć przeprowadzenia reform;
- pogodzenie preferencji członków co do kierunków integracji.

---

<sup>399</sup> A. Warleigh-Lack, *The Future of the European Union*, [w:] M. Cini, *European Union Politics*, Oxford 2007, s.452.

Mówiąc o przyszłości Unii Europejskiej, należy także pamiętać, iż ważne w procesie integracji będzie pozyskanie poparcia społecznego dla proponowanego kierunku i zakresu zmian. Potwierdza to chociażby odrzucenie Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy. W związku z tym sprawą fundamentalną dla dalszego rozwoju federalizmu w Unii Europejskiej będzie kształtowanie się tożsamości europejskiej.

Obecnie po referendum w Irlandii w literaturze politologicznej kreślą się trzy scenariusze dotyczące przyszłości Unii Europejskiej. Wariant pierwszy, oficjalnie potwierdzony przez Radę Europejską w czerwcu 2008r., zakłada kontynuowanie procesu ratyfikacji z Lizbony, który byłby najkorzystniejszym rozwiązaniem dla Unii Europejskiej. Dzięki temu rozwiązywaniu byłby kontynuowany kompromis instytucjonalny uzgodniony w ostatnich latach i uwzględniałby ich postanowienia w przyszłych wyborach do Parlamentu Europejskiego. Drugi wariant zakłada porzucenie Traktatu z Lizbony i pozostanie przy obecnie obowiązujących traktatach w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei. Równocześnie byłoby to rozwiązanie niekorzystne, zarówno dla Unii jak i dla państw członkowskich, gdyż pakiet nicejski ma charakter „zamknięty”, tj. obliczony jest na dwadzieścia państw. Jednocześnie oparcie systemu unijnego na pakiecie nicejskim zmniejszyłoby liczbę komisarzy i ograniczyło możliwości poszerzenia Unii. Ponadto ewentualna reforma kontynuowana byłaby na zasadzie kładki (art.42 TUE), nieuwzględniającej obszaru o zasadniczym znaczeniu dla umocnienia tożsamości politycznej Unii – WPZiB<sup>400</sup>. Ponadto przyjęta opcja, stwarzałaby możliwości tworzenia regulacji między grupą państw, co groziłoby procesami fragmentacji Unii Europejskiej. Z kolei trzeci wariant zakładał porzucenie Traktatu z Lizbony i podjęcie po jakimś czasie prac nad nowym traktatem rewizyjnym. W tym kontekście pojawiłyby się trzy warianty przyszłego traktatu rewizyjnego: jeden traktat, który zastąpiłby obecnie obowiązujące trzy traktaty (Traktat Konstytucyjny bis), tradycyjny traktat rewizyjny (Traktat z Lizbony bis) lub nowy typ traktatu rewizyjnego. W ramach tego ostatniego w sytuacji, gdy większość państw ratyfikowałaby zmiany, państwo, które nie chciałoby się związać nowym traktatem,

<sup>400</sup> J. Barcz, P. Świeboda, Co dalej z Traktatem z Lizbony, Uwarunkowania strategii dla Polski, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2/2008, s. 25.

<sup>400</sup> Ibidem, s. 26.

pozostałoby „przy tym, co jest” (na zasadzie specjalnego statusu członkostwa, względnie specjalnego rodzaju stowarzyszenia)<sup>401</sup>. Tak więc, zasada „klauzuli wyłączającej” pozwalałaby na dalszy rozwój Unii Europejskiej. W rezultacie każda z przedstawionych opcji potwierdza, iż mimo przejściowych kryzysów Unia Europejska będzie ewoluować i w związku z tym ciążyć w stronę modelu federalnego. W takiej sytuacji „formuła federalizm bez federacji” wpisuje się najbardziej w przyszłość procesów integracyjnych.

Przedstawione zagadnienia wskazują na tendencje federalne w Unii Europejskiej. Dalszy rozwój federalizmu w strukturze europejskiej uwarunkowany jest przede wszystkim pojawianiem się kwestii, które wychodzą poza możliwości pojedynczych państw. Żadne z państw samodzielnie nie jest w stanie zagwarantować sobie bezpieczeństwa militarnego, politycznego czy gospodarczego, w tym bezpieczeństwa energetycznego, szybkiego wzrostu gospodarczego oraz praw podstawowych obywateli. Ponadto analiza rozwoju procesów integracyjnych potwierdza, iż przejściowe kryzysy nie przesądzają o dalszym poszerzaniu elementów federalnych w konstrukcji europejskiej. Jednocześnie część uprawnień została już przekazana na poziom ponadnarodowy. Bez wątpienia te elementy stanowią o odmienności Unii Europejskiej na tle innych organizacji międzynarodowych i jej nowatorskim charakterze. Zatem najbardziej prawdopodobna przyszłość Unii Europejskiej to powiększanie zakresu elementów federalnych i pogłębianie procesów federalnych bez zastępowania państw, które zachowają swoją tożsamość, tradycję i różnorodność. W konsekwencji omawiane przeobrażenia mogą doprowadzić do ukształtowania niezwykle, nieznanego dotychczas organu władzy publicznej o zasięgu transnarodowym, stanowiącego nową formę federalizmu.

---

<sup>401</sup> J. Barcz, P. Świeboda, Co dalej z Traktatem z Lizbony, Uwarunkowania strategii dla Polski, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2/2008, s. 30.

## Bibliografia

### ŹRÓDŁA I OPRACOWANIA ŹRÓDŁOWE

1. Declarations des resistances europeennes, Juillet 1944, (w:) J.P. Gouzy, Les pionniers de l'Europe, Lausanne 1968r.
2. Deklaracja R. Schumana, 9 maja 1950r., (w:) [www.ena.lu](http://www.ena.lu).
3. Discours de L. Maccas, Gstaad 4.04.1947, (w:) [www.ena.lu](http://www.ena.lu).
4. Draft Contitution of The United States of Europe, New York 1944, (w:) [www.ena.lu](http://www.ena.lu).
5. Eurobarometr 67, Public Opinion in the European Union, badania standardowe, wiosna 2007, [w:] [www.eurobarometr.eu](http://www.eurobarometr.eu)
6. Euro-Indicators 93/2007, Eurostat, Luksemburg, 3.07.2007, [w:] [www.eurostat.eu](http://www.eurostat.eu)
7. Jednolity Akt Europejski, Luksemburg, 17 lutego 1986r., (w:) [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).
8. Jospin L., L'avenir de l'Europe elargie, Paris, 28.05.2001, (w:) [www.ena.lu](http://www.ena.lu).
9. Konstytucja Belgii z 17 lutego 1994r. (w:) [www.konstytucje.e-studio.biz.pl](http://www.konstytucje.e-studio.biz.pl)
10. Lettre de Gabriel Valay a Robert Schuman, Paris, 06.06.1950, (w:) [www.ena.lu](http://www.ena.lu)
11. Opracowanie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej na podstawie : « The European Constitution : post-referendum survey in The Netherlands », Eurobarometr, June 2005, ([www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl))
12. Opracowanie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej : Obywatele i jej przyszłość- badania jakościowe w 25 państwach członkowskich, maj 2006, Dyrekcja generalna ds. Komunikacji, Komisja Europejska, (w :) [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).
13. Programme d'Hersteinen, Hersteinen 21.09.1946, (w:) H. Brugmans, L'idee europeenne 1920-1970, Bruges 1970.
14. Przemówienie Tony Blaira, Warszawa, 6 października 2000r., (w:) [www.ena.lu](http://www.ena.lu)
15. Rougemont D., Message aux Europeens, Paris 1948, (w:) H. Brugmans, L'idee europeenne 1920-1970, Bruges 1970.
16. Spinelli A., Rossi E. , Le Manifesto de Ventotene, Roma 1941, (w:) [www.ena.lu](http://www.ena.lu).
17. Status Rady Europy, Dziennik Ustaw z 1994r., nr 118, poz.565.
18. Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam, 2 października 1997, (w:) [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).
19. Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht, 7 lutego 1992r., (w:) [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)
20. Traktat Paryski (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali), Paryż, 18 kwietnia 1951r., [w:] [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

21. Traktat Rzymski (Traktaty ustanawiające EWG i EUROATOM), Rzym, 25 marca 1957r. (w:) [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).
22. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004.
23. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 306, tom 50, 17 grudnia 2007.
24. Traktat z Nicei, Nicea, 26.02.2001r., (w:) [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)
25. W. Churchill, A speech at Zurich University, Zurich 1946, (w:) H. Brugmans, L'idee europeenne 1920-1970, Bruges 1970.
26. Wykład ministra spraw zagranicznych Niemiec Joschki Fishera „Od związku państw do federacji- rozważania na temat finalizacji integracji europejskiej”, Berlin, 12 maj 2000r., (w:) [www.ena.lu](http://www.ena.lu).

## PRACE ZWARTE

1. Andrzejewski P., Europejskie systemy polityczne, Poznań 1996, Akademia Ekonomiczna.
2. Antoszewski A., Herbut A, Systemy polityczne współczesnego świata”, Gdańsk 2002, Arche.
3. Anioł W., Europejski fin de siecle : przeobrażenia struktur międzynarodowych, Warszawa 1996, Scholar.
4. Anton T. J., American federalism and public policy : how the system works, New York 1989, Random.
5. Antoszewski A., Herbut R., Leksykon politologii, Wrocław 1997, Atlas 2.
6. Antoszewski A., Herbut, Systemy polityczne współczesnego świata, Gdańsk 2004, Arche.
7. Bachmann K., Którędy do Europy, Warszawa 2002, Krajowa Agencja Wydawnicza.
8. Baczewska M., Europa państw czy państwo europejskie?, Toruń 2004, Wydawnictwo Adam Marszałek.
9. Balicki R., Ustroje państw współczesnych, Wrocław 2003, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
10. Bańkiewicz M., Tkaczyński J.W., Oblicza współczesnego państwa, Toruń 2003, Adam Marszałek.
11. Barcz J., Traktat z Nicei- zagadnienia prawne i instytucjonalne, Warszawa 2003, Prawo i Praktyka Gospodarcza.
12. Barcz J., Przyszłość Unii Europejskiej: polski punkt widzenia: materiały konferencji, Warszawa 2001, Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

13. Barcz J. pod red., Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska: praca zbiorowa, Warszawa 2006, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
14. Barcz J., Koliński A., Jednolity Akt Europejski: zagadnienia prawne i instytucjonalne, Warszawa 1999, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
15. Barcz J., Gajda A., Zdeb Joanna, Polska w Unii Europejskiej- rola parlamentu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych, Opole 2003, Wydawnictwo Opolskie.
16. Barcz J., Gęsior I., Prawo Unii Europejskiej- materiały do nauki prawa Unii Europejskiej, prawo stanowione w Unii Europejskiej oraz Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Warszawa 2005, Prawo i Praktyka Gospodarcza.
17. Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michłowska-Gorywoda K., Integracja europejska, Warszawa 2007, Oficyna a Wolters Kluwer business.
18. Barcz J., Mik C., Nowak-Far A., Ocena Traktatu Konstytucyjnego : wyzwania dla Polski, Warszawa 2003, Wydawnictwo WEMA.
19. Barcz J., Parlament a Unia Europejska : analiza prawna na przykładzie Austrii, Warszawa 1999, Wydawnictwo Sejmowe.
20. Barcz J., pod red., Prawo Unii Europejskiej: prawo materialne i polityki, Warszawa 2003, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
21. Barcz J., Postępowanie prejudycjalne w Przestrzeni Wolności i Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Warszawa 2007, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
22. Barcz J., Poznaj Traktat Konstytucyjny, Warszawa 2005, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
23. Barcz J., Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Traktaty stanowiące Unię Europejską: stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Warszawa 2008, LexisNexis.
24. Barcz J., Przyszłość Unii Europejskiej: aspekty polityczne jak lepiej zrozumieć, o co chodzi w debacie, Warszawa 2005, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
25. Barcz J., Przyszły Traktat Konstytucyjny- zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny UE, Warszawa 2004, Prawo i Praktyka Gospodarcza.
26. Barcz J., Rzecz o przyszłości Europy, Warszawa 2005, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Departament Unii Europejskiej.
27. Barcz J., Traktat o Unii Europejskiej: (wersja skonsolidowana), Warszawa 2000, Ministerstwo Spraw Zagranicznych.
28. Barcz J., Traktat z Nicei : zagadnienia prawne i instytucjonalne, Warszawa 2003, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
29. Barcz J., Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej - aspekty polityczno-prawne, Warszawa 2007, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego.



30. Barcz. J pod red., *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, Instytut Spraw Publicznych.
31. Barcz. J, *Prawo wspólnotowe- wybrane problemy*, Warszawa 2005, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
32. Barcz. J, *Traktat z Nicei-wnioski dla Polski*, Warszawa 2001, Ośr. Informacji Rady Europy.
33. Barcz. J., *Prawo Unii Europejskiej: zagadnienia systemowe, prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza
34. Barcz.J., *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa 2008, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
35. Barczyk R., Andrzejewski P., *Wybrane problemy współczesnych doktryn politycznych*, Poznań 1994, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
36. Beach D., *The dynamics of European integration: why and when EU institutions matter*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York 2005, Palgrave Macmillan.
37. Beaufays J., *Le Federalisme- Essay d'analyse*, Universite de Liege, Departement de science politique, Liege 1976.
38. Biancheri F., *Vision Europe 2020 : réinventer l'Europe 2005-2020 : le premier projet européen élaboré par les générations nées après le Traité de Rome*, Europe 2020, Paris 2004.
39. Bielański S., *Tradycje federalizmu we Włoszech : studia nad włoskim piśmiennictwem historyczno-politycznym XVIII i XIX wieku ze szczególnym uwzględnieniem twórczości Carlo Cattaneo*, Kraków 2002, Księgarnia Akademicka.
40. Binoux P., *Les pionniers de l'Europe communautaires*, Paris 1972, C. Klincksieck.
41. Bokajło W., Dziubki K. (red.), *Leksykon integracji*, Wrocław 2003, Wydawnictwo Europa.
42. Bokajło W., *Federalizm. Teorie i Koncepcje*, Wrocław 1998, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
43. Bonnefous E., *L'idée europeenne et sa realisation*, preface d'Andre Siegfried de l'Academie Francaise, Ed. du grand siecle, Paris 1950
44. Borkowski P.J., *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007, Centrum Doradztwa i Informacji Difin.
45. Borowiec J., *Unia ekonomiczna i monetarna- historia, podstawy teoretyczne, polityka*, Wrocław 2001, Wydaw. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego.
46. Borzym J., Sadowski J., *Polscy ojcowie Europy*, Warszawa 2007, Wydawnictwo Trio.
47. Bossuat G., *Les fondateurs de l'Europe unie*, Paris 2001, Belin.
48. Bowie R., Friedrich C.J., *Etudies sur federalisme- premiere et deuxieme part*, Paris 1960, Lib. Generale de Droit et du Jurisprudence.
49. Brodecki Z., Drobysz M., Majkowska S., *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2002, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
50. Brugmans H., Duclos P., *Le Federalisme contemporain : criteres, institutions, perspectives*, Leyde 1963, A.W. Sythoff,.

51. Brugmans H., Le Message européen de Robert Schuman, Lausanne 1965, Centre de Recherches Européennes.
52. Brugmans H., Duclos, P., Le fédéralisme contemporain : critères, institutions, perspectives Leyde 1963, A. W. Sythoff.
53. Brugmans H., Histoire generale de l'Europe T.1 Les Origines de la Civilisation Européenne, Paris 1958, Librairie generale de droit et de jurisprudence.
54. Brugmans H., Histoire generale de l'Europe, T.2, Paris 1961, Librairie generale de droit et de jurosprudence.
55. Brugmans H., L'idée européenne 1918-1965, Bruges 1965, De Tempel.
56. Brugmans H., L'idée européenne 1920-1970, Bruges 1970, De Tempel.
57. Brugmans H., La pensee politique du federalisme, Leyde 1969, A.W.Sijthoff.
58. Brugmans H., Panorama de la pensee federaliste, Paris 1956, La Colombe.
59. Brugmans H., Vingt ans d'Europe : temoignages, 1946-1966, Bruges 1966, De Tempel.
60. Burgess M., Comparitave federalisme theory and practice, London-New York 2006, Routledge.
61. Burgess M., Federalism and European union : political ideas, influences, and strategies in the European community, London-New York 1989, Routledge.
62. Burgess M., Federalism and European union: the building of Europe, London - New York 2005, Routledge.
63. Cała-Wacinkiewicz E., Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego, Warszawa 2007, Wydawnictwo C. H. Beck.
64. Chmaj M., Państwo, ustrój, samorząd terytorialny, Lublin 1997, Verba.
65. Chopin T., Federation et Europe. Un defi lance a la souverainete et l'Etat, Paris 1998, Fondation Saint-Simon .
66. Chopin T., Foucher M., L'etat de l'Union- rapport Schuman 2007 sur l'Europe, Paris 2007, Fondation Robert Schuman.
67. Ciamaga L., Unia Europejska : podręcznik akademicki, Warszawa 1998, Wydawnictwo Naukowe PWN.
68. Cichocki M., Porwanie Europy, Kraków-Warszawa 2004, Ośrodek Myśli Politycznej.
69. Cini M., European Union Politics, Oxford 2007, University Press.
70. Cini M., Unia Europejska: organizacja i funkcjonowanie, Warszawa 2007,,: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
71. Cohen-Tanugi L., L'Europe en danger, Paris 1992, Fayard.
72. Collorward P., Robert Schuman :artisan de l'Europe, Strasbourg 2000, Ed. Coprur.
73. Croisat M., Le federalisme dans construction européenne, Institut de science politiques et sociales, Barcelona 1996.
74. Croisat M., Le federalisme dans les democraties contemporaines, Paris 1999, Montchrestien.
75. Croisat M., Quermonne J.L., L'Europe et le federalisme :contribution a l'emergence d'un

- federalisme intergouvernemental, Paris 1999, Montchrestien,
76. Czarczyńska A., Sledziwska K., Teoria integracji gospodarczej, Warszawa 2007, Wydawnictwo C. H. Beck.
  77. Czeszejko-Sochacki Z., Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, Warszawa 2002, Wydawnictwo Sejmowe.
  78. Daszyńska J.A., Stany wobec polityki rządu federalnego Stanów Zjednoczonych Ameryki lat 1798-1830, Łódź 2004, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
  79. Dedman M.,J., The origins and develepment of the European Union 1945-95- a history of European integration, New York 1996, Routledge.
  80. Dehousse R. , Une constitution pour l'Europe, Paris 2002, Presses de Sciences Po.
  81. Delperee F., Le federalisme en Europe, Paris 2000, Presses Universitaires de France.
  82. Desmond D., Europe recast : a history of European Union, Boulder 2004, Lynne Rienner.
  83. Deszczyński P., Gołata K., Demokratyczne systemy polityczne, Poznań 2000, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
  84. Dick L., Przewodnik po Unii Europejskiej, Warszawa 1998, Wydawnictwo Studia Emka.
  85. Dinan S., Origins and evolution of European Union, New York-Oxford 2006, Oxford University Press.
  86. Dobroczyński M., Ekonomiczne mocarstwa Unii Europejskiej, Toruń 2003, Adam Marszałek.
  87. Doliwa-Klepacki Z., Integracja europejska, wydanie drugie rozszerzone i uaktualnione, Białystok 2000, Temida 2.
  88. Doliwa-Klepacki Z.M., Integracja europejska (łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy), Białystok 2005, Temida2.
  89. Doliwa-Klepacki Z.M., Integracja europejska (po Amsterdamie i Nicei), Wyd.3, Białystok 2001, Temida 2.
  90. Doliwa-Klepacki Z.M., Integracja europejska, Białystok 1999, Temida 2.
  91. Dosenrode S., Approaching the European federation ? Aldershot Burlington 2007, Ashgate.
  92. Draus F., Integracja europejska a polityka : szkice krytyczne i perspektywne, Rzeszów 1999, Instytut Europejskich Studiów Społecznych.
  93. Drozdowicz Z., Współczesna Europa w poszukiwaniu swej tożsamości, Poznań 2003, Wydawnictwo Fundacji Humaniora.
  94. Duhamel O., Des raison du non, Paris 2005, Edition de Seuil.
  95. Dumoulin M., Y, Stelandre, L'idee europeenne dans l'entre deux guerres, Neuve 1992, Louvain-la-Neuve.
  96. Duroselle J.B., L'idee d'Europe dans l'histoire, Paris 1965, Denoel.
  97. Dyson K., Featherstone K., The road to Maastricht : negotiating Economic and Monetary Union, Oxford 1999, Oxford University.
  98. Elisha A., Briand A., La paix mondiale et l'union europeenne , Groslay 2003, Ed. Ivoire-clair.

99. Fabbrini S., *Democracy and federalism in the European Union and the United States : exploring post-national governance*, London - New York 2005, Routledge.
100. Fiszer J., *Unia Europejska a Polska - dziś i jutro*, Toruń 2003, Adam Marszałek.
101. Fontaine P., *Dziesięć lekcji o Europie*, Gliwice 1995, Wydawnictwo Wokół Nas .
102. Fontaine P., *Le Comite d'action pour les Etats-Unis d'Europe de Jean Monnet*, Lausanne 1974, Centre de Recherches Europeennes.
103. Fontaine P., *Nowa idea dla Europy : deklaracja Schumana – 1950-2000*, Warszawa 2004, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce.
104. Frankowski S., Goldman R., Łętowska E., *Sąd Najwyższy USA- prawa i wolności obywatelskie*, Warszawa 1997, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.
105. Friedrich C. J. , *Tendance du federalisme en theory et en pratique*, Bruxelles 1971, Institut Belge de science politique.
106. Fries F., *Spór o Europę*, Warszawa 1998, Wydawnictwo Naukowe PWN.
107. Gaca A., Kamińska K., *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Toruń 2002, Dom Organizatora.
108. Galster J., Witkowski Z., *Kompedium wiedzy o Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu Amsterdamskiego i Traktatu z Nicei*, Toruń 2002, Dom Organizatora.
109. Gdulewicz E., *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1992, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
110. Geay M., *Federalisme et Europe, Impressions libertaires de Limoges*, Limoges 1992.
111. Gillespie P., Rice R., *Political union*, Dublin 1991, Institute of European Affairs.
112. Głowacki A., *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997, Wydawnictwo Sejmowe.
113. Goduń T., Cygnarowski M., Dudek S., Iwaniszczuk P., *Leksykon systemów politycznych*, Warszawa 1999, Elipsa.
114. Gouzy A., *Les pionniers de l'Europe communautaire*, Lausanne 1968, Centre de Recherches Europeennes.
115. Grabowski T., *Unia Europejska: ekonomiczne mechanizmy integracji*, Płock 2002, Novum.
116. Graniszewski L., *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, Wydawnictwo Sejmowe.
117. Griffin S.M., *American constitutionalism form theory to politics*, Princeton 1996, Princeton University Press.
118. Gross F., *Federacje i konfederacje europejskie*, Warszawa 1994, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
119. Guiborg S, *Le qui europeen et le non francais*, Paris 2006, La compagne litteraire.
120. Gulczyński M., *Współczesne systemy polityczne: przewodnik do studiowania przedmiotu*, Wyd. 2 rozsz. i uzup., Zielona Góra 2002, : Red. Wydaw. Humanistyczno-Społecznych UZ.
121. Halecki O., Kłoczowski J., *Historia Europy- jej granic i podziały*, Lublin 1994, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej.

122. Halizak E., Kuźmiar R., Symonides J., Globalizacja a stosunki międzynarodowe, Warszawa 2003, Oficyna Wydawnicza Branta.
123. Halizak E., Parzymies S., Unia Europejska- nowy typ wspólnoty międzynarodowej, Warszawa 2002, Fundacja Studiów Międzynarodowych Aspra-Jr.
124. Hałas E., Europa: zbliżenia, kontrowersje, perspektywy, Lublin 2002, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
125. Harbo F., Towards a European federation? -the EU in the light of comparative federalism, Baden-Baden 2005, Nomos.
126. Héraud G., Les principes du fédéralisme et la fédération européenne : contribution à la théorie juridique du fédéralisme, Paris 1968, Presses d'Europe. Herriot E. »Europe«, Paris 1930, Rieder.
128. Hode J., L'idée de fédération internationale dans l'histoire, Paris 1921, Editions de la vie Universitaire.
129. Iwanek J., Oblicza decentralizmu, Katowice 1996, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
130. Iwanek J., Partie i systemy partyjne państw wysoko rozwiniętych, cz.1, wyd.2, Katowice 1999, Uniwersytet Śląski.
131. Jamróz A., Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych, Warszawa 1989, Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
132. Kaczmarek T., Ład ekonomiczny w demokratycznym państwie, Warszawa 2007, Centrum Doradztwa i Informacji Difin.
133. Kalypso N., Howse R., The federal vision : legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union, Oxford ; New York 2001, Oxford University Press.
134. Kik K., Wizje zjednoczonej Europy w programach i polityce głównych nurtów politycznych Europy Zachodniej, Warszawa 1992, Instytut Studiów Politycznych PAN.
135. Kik K., Ideowe barwy jednoczenia Europy: europejski proces integracyjny w programach i w polityce głównych nurtów politycznych Europy Zachodniej, Kielce 2005, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji im. prof. Edwarda Lipińskiego.
136. Kik K., Wizje zjednoczonej Europy w programach i polityce głównych nurtów politycznych Europy Zachodniej, Warszawa 1992, Instytut Studiów Politycznych PAN.
137. Kinsky F., Federalizm. Model ogólnoeuropejski, Kraków 1999, Wydawnictwo WAM,.
138. Klepacki P., Federalizm jako docelowa wizja integracji europejskiej, Warszawa 2006, Szkoła Główna Handlowa.
139. Kołodziejczyk-Konarska K., Unia gospodarczo-walutowa, Warszawa 2004, Wydawnictwo Sejmowe.
140. Kozłowska A., Multicultural education in the unifying Europe, Częstochowa 2003, Wydawnictwo WSP.
141. Kranz J., Reiter J., Drogi do Europy, Warszawa 1998, Więż.
142. Kranz J., Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej, Kraków-Warszawa

- 2007, Towarzystwo Naukowe Societas Vistulana.
143. Król M., *Legal aspects of european integration*, Łódź 1999, Uniwersytet Łódzki.
  144. Kukułka J., Kuźmiar R., Symonides J. Halizak E., Przymies S., *Unia Europejska : nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
  145. Kuniński M. (red.), *Integracja europejska*, Kraków 2000, Ośrodek Myśli Politycznej.
  146. Kuźniak B., Capik A., *Traktat Nicejski-komentarz*, Warszawa 2002, C.H. Beck.
  147. Landuyt A., *Europe: fédération ou nations*, Paris 1999, Sedes.
  148. Lasserre D., *Etapas du fédéralisme : l'expérience suisse*, Lausanne 1967, Editions Rencontre.
  149. Łatoszek E., *Integracja europejska : mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007, Wydawnictwo Książka i Wiedza.
  150. Lecerq C., *L'etat federal*, Paris 1997, Dalloz.
  151. Lefeuvre P., *Le projet Spinelli d 'Union Europeenne*, Paris 1985, Institut d'Etudes Politiques de Paris.
  152. Legoll P., *Konrad Adenauer et l'idée d'unification europeenne*, janvier 1948- mai 1950, Berne 1989, Berne- Lang.
  153. Lejeune R., *Robert Schuman 1886-1963, Pere de l'Europe*, Paris 2000, Ed. Fayard.
  154. Leonard M., *Divided word: The struggle for primacy 2020*, London 2007, Centre for European Reform.
  155. Leonard M., *Sposób na Europę: pomiędzy federalizmem a Europą narodów*, Warszawa 2000, Instytut Spraw Publicznych.
  156. Leonard M., *Work Europe. Case for Europe*, London 1999, The Foreign Policy Centre.
  157. Leroy-Beaulieu M.A., *Les Etats-Unis d 'Europe / Congres des sciences politiques*, Paris 1901, Societe francaise d'imprimerie et de librairie.
  158. Lewandowski E., *Pejzaż etniczny Europy*, Warszawa 2004, Wydawnictwo Literackie Muza.
  159. Linder W., *Demokracja szwajcarska: rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996, Wyższa Szkoła Pedagogiczna.
  160. Lodge J., *European Union : the European Community in search of a future*, London 1986, Macmillan.
  161. Lynch P., Neuwahl N., Rees W., *Reforming teh European Union- form Maastricht to Amsterdam*, New York 2000, Longman.
  162. Łaptos J., Prażuch W., Pytlarz A., *Historia Unii Europejskiej*, Kraków 2003, Albatros.
  163. Łastawski K., *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2004, Wydawnictwo Adam Marszałek.
  164. Łatoszek E., *Integracja europejska w perspektywie XXI wieku- wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003, Elipsa.
  165. Łomiński B., Przewłocki J. pod red., *Czynniki integrujące i dezintegrujące Europę Środkową*, Katowice 1994, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

166. Łukaszewski J., Cel Europa: dziesięć esejów o budowniczych jedności europejskiej, Warszawa 2002, Noir sur Blanc.
167. Łukaszewski J., Cel: Europa: dziewięć esejów o budowniczych jedności europejskiej, Warszawa 2002, Noir sur Blanc.
168. Machaj Ł., O jedność Europy: antologia polskiej XX-wiecznej myśli europejskiej, Warszawa 2007, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
169. Maclay M., The European Union, Stroud 1998, Gloucestershire : Sutton.
170. Malec J., Szkice z dziejów federalizmu i myśli federalistycznej w czasach nowożytnych, Kraków 1999, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
171. Małajny R.M., Trzy teorie podzielonej władzy”, Katowice 2003, Volumen.
172. Małajny R.M., Doktryna podziału władzy "Ojców Konstytucji" USA, Katowice 1985, Uniwersytet Śląski.
173. Małuszyńska E., Gruchman B., Bielecki Sz., Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej, Warszawa 2005, Wydawnictwo Naukowe PWN.
174. Mania A., Płonka B., Do jakiej Unii zmierzamy- polityka i gospodarka Unii Europejskiej, Kraków 2001, Pro Vero.
175. Marszałek A., Integracja europejska- podręcznik, Łódź 1997, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
176. Marszałek A., Wprowadzenie do teorii suwerenności i integracji europejskiej: przewodnik dla studentów i wykładowców, Łódź 2001, Instytut Europejski.
177. Marszałek A., Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej, Łódź 1996.
178. Marszałek-Kawa J., Parlament Europejski V kadencji (1999-2004) a parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej (pozycja ustrojowa, kompetencje, organizacja wewnętrzna, Toruń 2004, Mado.
179. Mayne R., Pinder J., Federal Union -the pioneers : a history of Federal Union, Basingstoke 1990: Macmillan.
180. Maziarz E., Kontynent potęgi : powstanie i rozwój Unii Europejskiej na tle równowagi sił, Warszawa 1999, Liber.
181. McAllister R., From EC to EU an historical and political survey, London and New York 1997, Routledge.
182. McKay D., Federalism and European Union : a political economy perspective, Oxford ; New York 1999, Oxford University Press.
183. Meheut M., Le Federalizem est il pensable pour une Europe prochain?, Paris 1994, Kime.
184. Melchionni M.G., Altiero Spinelli et Jean Monnet, Lausanne 1993, Fondation Jean Monnet pour l'Europe.
185. Michałowska G., Integracja europejska : instytucje, polityka, prawo- księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia profesora Stanisława Parzymiesa, Warszawa 2003, Scholar.
186. Michel H., Mirkine-Guetzevitch B., Les idees politiques et sociales de la resistance, Paris

- 1954, Presse Universitaires de France.
187. Mioche P., *De l'idée européenne à l'Europe XIX i XX siècle*, Paris 1997, Hachette.
  188. Moczulski L., *Europa ojczyzn 2004- geopolityka, gospodarka, cywilizacja*, Warszawa 2003, Bellona.
  189. Morawska A.K., *Koncepcje federalistyczne w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, Szkoła Główna Handlowa.
  190. Mucha-Leszno B., *Biuletyn Europejski 1996*, Lublin 1997, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
  191. Multan W., *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1997, Elipsa.
  192. Nugent N., *The government and politics of European Community*, Durham 1991, Duke University Press.
  193. Ogonowska A., *Vademecum informacji o prawie Unii Europejskiej: źródła i systemy informacyjne*, Warszawa 2003, Wydawnictwo Sejmowe.
  194. Olewińska M., *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech: modele i powiązania*, Kraków 2007, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Societas Vistulana.
  195. Olivi B., *L'Europe difficile*, Paris 2001, Gallimard.
  196. Ordner J., *La voie federale : avenir de l'Europe*, Paris 2002, Ed. Unicom.
  197. Osóbka P., *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*, Warszawa 2008, Wydawnictwo Sejmowe.
  198. Ostrom V., *Federalizm amerykański: tworzenie społeczeństwa samorządnego*, Warszawa 1994, Polskie Towarzystwo Psychologiczne.
  199. Paradowski R., *Unia Europejska a społeczeństwo obywatelskie: praca zbiorowa*, Poznań 2005, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
  200. *Parlament Europeen, Bataille pour l'Union* Altiero Spinelli, Luksemburg 1987, Office de publication officielles de Communautés européennes.
  201. Pelt J.M., *Robert Schuman- Pere de l'Europe*, Paris 2001, Fondation Robert Schuman.
  202. Pennera Ch., *La Jeunesse et le debuts politiques d'un grand europeen de 1886 a 1924*, Paris 1985, Pierron.
  203. Perkowski M., *Integracja europejska-wprowadzenie*, Warszawa 2002, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
  204. Piątkowska-Stepaniak W., Rubisz L., *Europa i my: Polska i Polacy wobec integracji*, Opole 2000, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
  205. Pinder J., *The building of the European Union*, Oxford ; New York 1998, Oxford University Press.
  206. Pinder J., *European Community : the building of a union*, Oxford-New York 1995, Oxford University Press.
  207. Piontek E., *Konstytucja dla Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, Uniwersytet Warszawski.



208. Pocheron S., *La constitution europeenne : perspectives francaises et allemandes*, Paris 2004, L'Harmattan.
209. Popławska E., *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2002, Instytut Spraw Publicznych.
210. Popowicz K., *Dynamika integracji europejskiej*, Warszawa 2004, SGH-Oficyna Wydawnicza.
211. Potulski J., *Idea i praktyka federalizmu w Rosji*, Toruń 2004, Wydawnictwo Adam Marszałek.
212. Proniewski M., Niedźwiecki A., *Integracja gospodarcza w zarysie*, Białystok 2003, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania.
213. Pryce R., *The Dynamics of European union*, London ; New York 1987, Methuen.
214. Pudło A., Sarnecki P., *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993, Wydawnictwo UG.
215. Pudło A., *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1997, Wydawnictwo Sejmowe.
216. Pudło A., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007, LexisNexis.
217. Racine R., *Vers une Europe nouvelle par le plan Schuman*, Neufchatel 1954, Edition de la Baconniere.
218. Raimbault G., *Le Dictionnaire de l'Union Europeenne*, Paris 2000, Elipses.
219. Reiter J., Kranz J., *Drogi do Europy*, Warszawa 1998, Towarzystwo Więż.
220. Réveillard Ch., *Les premières tentatives de construction d'une Europe fédérale : des projets de la résistance au traité de CED (1940-1954)*, Paris 2001, F.-X. de Guibert.
221. Riker W.H., *Federalism- origin operation, significance*, Boston Toronto 1964, Brown and Company.
222. Robert A., Marc A., *Principes du federalisme*, Paris 1948, Ed. Le Portulan.
223. Rosamond B., *Theories of European integration*, New York 2000, St. Martin's Press.
224. Rougemont D., *Lettre ouverte aux Europeens*, Paris 1970, A. Michel.
225. Ruszkowski J., Górnicz E., Żurek M., *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 1998, Wydawnictwo Naukowe PWN.
226. Rymarczyk J., *Regionalizacja i globalizacja w gospodarce światowej*, Wrocław 2003, Wydaw. Akad. Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.
227. Sabela R., *Polityczny i gospodarczy proces integracji Unii Europejskiej*, Kraków 1998, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości.
228. Saint Lorette L., *L'idée d'union federale europeenne*, Paris 1955, A. Colin.
229. Saint-Gille A.M., *La "Paneurope" - un débat d'idées dans l'entre-deux-guerres*, Paris 2003, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.
230. Saint-Quen F., *Le federalisme*, Suisse 2005, Gollion .
231. Saint-Quen F., Rougemont D., *Dictionnaire international du federalisme*, Bruxelles 1994, Bruylant.
232. Salmon T., Nicoll W., *Building European Union: a documentary history and analysis*,

- Manchester-New York 1997, Manchester University Press.
233. Sarnecki P., Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich, Warszawa-Kraków 2007, Oficyna Wolters Kluwer business.
  234. Sarnecki P., Najstarsze konstytucje: z końca XVIII i I połowy XIX wieku, Warszawa 1997, Wydawnictwo Sejmowe.
  235. Sarnecki P., Parlament Federalny Republiki Austrii, Warszawa 1996, Wydawnictwo Sejmowe.
  236. Sarnecki P., System konstytucyjny Austrii, Warszawa 1999, Wydawnictwo Sejmowe.
  237. Sarnecki P., Zgromadzenie Federalne - parlament Konfederacji Szwajcarskiej, Warszawa 2003, Wydawnictwo Sejmowe.
  238. Sarnecki P., Ustroje konstytucyjne państw współczesnych, Kraków 2005, Wydawnictwo Zakamycze.
  239. Scitovsky T., Economic theory and Western European integration, London 1962, George Allen and Unwin.
  240. Sidjanski D., The federal future of Europe- from the European Community to the European Union, Michigan 2000, University of Michigan.
  241. Sidjanski D., L'avenir fédéraliste de l'Europe : la Communauté européenne, des origines au Traité de Maastricht, Genève -Paris 1992, Presses universitaires de France.
  242. Siedentop L., Democracy in Europe/ Larry Siedentop, New York 2001, Columbia University Press.
  243. Skalska E., Czy wartości i normy społeczne są barierą reform w Unii Europejskiej, Gdańsk 2004, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
  244. Skrzydło W., Chmaj M., Ustroje państwowe, Kraków 2000, Zakamycze.
  245. Skrzydło W., Gdulewicz E., Ustroje państw współczesnych, Lublin 2007, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
  246. Skrzydło W., Konstytucja Belgii, Wstęp i tłumaczenie, Warszawa 1996, Wydawnictwo Sejmowe.
  247. Smith G., Życie polityczne w Europie Zachodniej, Londyn-Warszawa 1992, Puls.
  248. Stehn. J., Towards a European constitution : fiscal federalism and the allocation of economic competences, Kiel 2002, Kiel Inst. of World Economics.
  249. Steiner J., Demokracje europejskie, Rzeszów 1993, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
  250. Stemplowski R., The European Union in the world system perspective, Warszawa 2002, PIIA.
  251. Stolarczyk M. (red), Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku, Toruń 2006, Wydawnictwo Adam Marszałek.
  252. Struska D., Między unitaryzmem a federalizmem, ewolucja współczesnej myśli i praktyki ustrojowej Włoch, Warszawa 2008, Wydawnictwo Sejmowe.

253. Suchecki W., Teoria federalizmu, Warszawa 1968, PWN.
254. Sulowski S., Wojtaszczyk K.A., System polityczny Republiki Federalnej Niemiec, Warszawa 2005, Dom Wydawniczy Elipsa.
255. Szczerski K., Integracja europejska: cywilizacja i polityka, Kraków 2003, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
256. Szczśniak A.L., "Paneuropa": Stany Zjednoczone Europy - czyli Eurokołchoz, Radom 2002, Polskie Wydawnictwo Encyklopedyczne.
257. Thierry Ch., L'heritage du federalisme? Etats-Unis/Europe, Paris 2002, Fondation Robert Schuman.
258. Tindemans L., European union : report to the European Council, Brussels 1976, Ministry of Foreign Affairs, External Trade and Cooperation in Development.
259. Tkaczyński J.W., Potorski R., Willa R., Unia Europejska: wybrane aspekty ustrojowe, Toruń 2007, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora.
260. Tkaczyński J.W., Ustrój federalny Niemiec: konstrukcja i funkcjonowanie, Toruń 2002, Adam Marszałek.
261. Tkaczyński J.W., Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej, Kraków 2005, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
262. Tkaczyński J.W., Varia europejskie, Toruń 2003, Adam Marszałek.
263. Tkaczyński W., Między unitaryzmem a federalizmem. Unia Europejska w świetle doświadczeń ustrojowych Republiki Federalnej Niemiec, Kraków 1998.
264. Tocqueville A., O demokracji w Ameryce, Warszawa 2005, Fundacja Aletheia.
265. Vayssière, B., Vers une Europe fédérale ? : les espoirs et les actions fédéralistes au sortir de la seconde guerre mondiale , Bruxelles -Bern - Berlin 2006 , PIE-P. Lang.
266. Vayenne B., Histoire de l'idée européenne, Paris 1964, Payot.
267. Vayenne B., Histoire de l'idée fédéraliste, Paris 1976, Presses d'Europe.
268. Vayenne B., Petite histoire de l'idée européenne, Paris 1954, Presses d'Europe.
269. Vedel G., Introduction aux études politiques, Paris 1959, Fascicule I.
270. Wahl J., tł. Dzida S., Robert Schuman-ojciec Europy, Gliwice 1999, Wokół Nas.
271. Weidenfeld W., Wessels W., Europa od A do Z, Gliwice 2002, Wokół Nas.
272. Welsh M., Europe united? : the European Union and the retreat from federalism, New York 1996, St. Martin's Press.
273. Werner W., Europe from A to Z : guide to European integration, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities 1997, European Commission.
274. Węc J.J., Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005 : między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową : analiza politologiczna, Kraków 2006, Księgarnia Akademicka.
275. Wielecki K., Wprowadzenie do problematyki integracji europejskiej, Warszawa 1998, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

276. Wiener A., European integration theory, Oxford - New York 2004, Oxford University Press.
277. Wistrich E., After 1992 : the United States of Europe, London 1991, Routledge.
278. Witkowski G., J. Retinger-polski inicjator integracji europejskiej, Warszawa 2000, Stowarzyszenie Współpracy Narodów Europy Wschodniej Zbliżenie.
279. Wojtaszczyk K. A., Partie polityczne w Niemczech, Warszawa 2004, Dom Wydawniczy Elipsa.
280. Wojtaszczyk K.A., Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec, Warszawa 1992, Wydawnictwo Sejmowe.
281. Wojtaszczyk K.A., Dylematy modernizacji Unii Europejskiej, Warszawa 2007, Oficyna Wydawnicza Aspra.
282. Wolff-Powęska A. pod red., Wspólna Europa : mit czy rzeczywistość?, Poznań 1990, Instytut Zachodni.
283. Wood D.W., The emerging European Union, New York 2002, Longman.
284. Woś J., Integracja europejska, Poznań 1999, Wyższa Szkoła Bankowa.
285. Zacher L.W., Matusak P., Integacja Europy (elementy historii, problemy, przyszłość), Warszawa 1996, Fundacja Edukacyjna Transformacje.
286. Zagórski K., Skrzyszewski M., Opinia publiczna w okresie integracji pod red. K. Zagórskiego, M. Skrzyszewskiego, Warszawa 2005, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
287. Żmigrodzki M., Dziemidol-Olszewska B., Współczesne systemy polityczne, Warszawa 2007, Wydawnictwo Naukowe PWN.
288. Zorgbibe Ch., Histoire de la construction europeenne, Paris 1993, Presses Universitaires de France.
289. Zorgbibe Ch., Histoire de l'Union Europeenne, Paris 2005, Edition Albin Michel.
290. Zurek M., Wizje Unii Europejskiej- przyszłość wspólnej Europy, Szczecin 2003, Centrum Europejskie Uniwersytetu Szczecińskiego.
291. Zwierzchowski E., Współczesne ustroje państwowe. Cz. 2, Zasady ustroju i systemy rządów rozwiniętych państw kapitalistycznych, Katowice 1984, Uniwersytet Śląski.
292. Zwierzchowski E. (red.), Izby Drugie Parlamentu, Białystok 1996, Temida 2 .

## ARTYKUŁY

1. Barcz J., Prawno - polityczne ramy debaty nad przyszłością Unii Europejskiej, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1/ 2006.
2. Barcz J., Świeboda P., Co dalej z Traktatem z Lizbony, Uwarunkowania strategii dla Polski, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2/2008.
3. Barcz J., Zasadnicze zmiany instytucjonalne, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4/2007.
4. Borkowski P.J, Federalizm a budowanie jedności Europy, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2/2006.
5. Cichocki M., Osica O., Reczkin L., Szpunar M. Trzaskowski R. (red.), Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy- Analiza zaproponowanych zmian w stosunku do istniejących zapisów traktatowych, „ Analizy Natolińskie ”, Analiza 2005.
6. Clergerie J.L, L'avenir de l'Union europeenne, „Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger”, t.116:n°5,(2000-09/10).
7. Constantinesco, L. J., Fédéralisme européen ou fédéralisme régional, „Europe en formation”, n°282, aut. 1999.
8. Czerny I., Porozumienie w sprawie mandatu nowego traktatu Unii Europejskiej, Warszawa, PAP, 23.06.2007, (w :) [www.pap.pl](http://www.pap.pl).
9. Delsol Ch., (w :) L'Europe future, fédération ou république unitaire ? : les conditions d'une fédération européenne, „Nouveaux mondes” , n°11,automne 2002.
10. Delson Ch., l'Europe future, federation ou republique unitaire ? les condition d'une federation europeenne, „Nouveaus mondes”, Geneve 2002, automne, no.11.
11. Domagała M., Europejskie oblicza federalizmu - reforma ustrojowa Belgii, (w:) Oblicza decentralizmu, red. J. Iwanek, Katowice 1996, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
12. Domagała M., Z zagadnień decentralizacji w państwie współczesnym (w:) Oblicza decentralizmu, red. J. Iwanek, Katowice 1996, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
13. Frognier A.P., Wódz J., System polityczny Belgii. Refleksja socjopolityczna, (w:) Oblicza decentralizmu, red. I. Iwanek, Katowice 1996, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
14. Górski A., Sakowicz A., Na przekór prawo UE, Implementacja europejskiego nakazu aresztowania, (w:) „Analizy Natolińskie”, Analiza 7/2006.
15. Grosse T.G., Czy możliwy jest przełom instytucjonalny w Unii Europejskiej ?, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1/ 2006.
16. Grosse T.G., Hybrydowy Ustrój Unii Europejskiej, Dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego, (w:) „Analizy Natolińskie”, Analiza 3/2008.
17. Grosse T.G., Kondycja integracji europejskiej po szczycie Unii oraz referendach we Francji i Holandii, „ Analizy i opinie Instytut Spraw Publicznych”, nr 39, czerwiec 2005.

18. Grudniewicz A., Poczucie zagrożenia terroryzmem, (w :) K. Zagórski, M. Skrzyszewski, *Opinia publiczna w okresie integracji*, Warszawa 2005, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
19. Hard L., Europa potrzebuje wartości, (w :) pod red. E. Skalskiej, *Czy wartości i normy społeczne są barierą reform w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2004, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
20. Iwanek J., Europejskie standardy ustrojowe : samorząd, autonomia, federalizm, (w:) *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Katowice 1996, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
21. Kinsky F., L' Union europeenne est-elle federaliste ?, „Europe en formation”, no. 311, 1998/1999 hiver.
22. Konopacki S., Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej D. Mitrany'ego, „Sprawy Międzynarodowe”, nr11/1998.
23. Konopacki S., Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernesta Hasa i Leona Lindberga, „Studia Europejskie”, nr 3/ 1998.
24. Krakowski J., Przyszłość Unii Europejskiej, Wnioski z analizy ekonomicznego mechanizmu integracji, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4/2005.
25. Łukasiewicz S., Polacy w europejskim ruchu federalnym po II wojnie światowej, „Zeszyty naukowe Centrum Europejskiego Natolin, nr 23/ 2005.
26. Michałowska G., Uniwersalizm, tożsamość i relatywizm kulturowy a globalizacja, (w :) red. Haliżak E., Kuźmiar R., Simonides J., *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2003, oficyna Wydawnicza Branta.
27. Neisser, H., Le fédéralisme en Europe, „Studia diplomatica”, vol.49 n°6./1996.
28. Osica O., Towards a Defence Union? The future of the ESDP after the Constitutional Treaty Failure, (w:) „Analizy Natolińskie”, Analiza 8/2007.
29. Parzymies S., Konwent w sprawie przyszłości Europy, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3-4/2002.
30. Parzymies S., Projekt Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3-4 (t. 28/2003).
31. Parzymies S., Unia Europejska po Leaken, „Sprawy Międzynarodowe”, nr1/2002.
32. Parzymies S., Zmiana czy kontynuacja ? Polityka zagraniczna Francji Sarkozy'ego, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3/2007.
33. Philips V., Vermeersch P., Belgia: geneza i organizacja państwa federalnego, „Studia Europejskie”, nr1/ 1998.
34. Piris J. C., L'Union europeenne : vers une nouvelle forme de federalisme ?, „Revue trimestrielle de droit europeen”, no.2- 2005-04/06.
35. Quermonne J.L, L Europe peut elle inventer un federalisme specifique ?, „Le revue internationale et strategique”, n° 42, été 2001.

36. Trzaskowski R., Traktat Konstytucyjny-możliwe scenariusze rozwoju sytuacji, (w:) „Analizy Natolińskie”, Analiza 1/2005.
37. Trzaskowski R., W oczekiwaniu na przełom, sytuacja polityczna we Francji, (w:) „Analizy Natolińskie”, Analiza 4/2005.
38. Wnuk-Lipiński E., System wartości Unii Europejskiej wobec wyzwań globalizacji, (w :) pod red. E. Skalskiej, Czy wartości i normy społeczne są barierą reform w Unii Europejskiej, Gdańsk 2004.
39. Zakrzewska A., Federalizm w integracji europejskiej „Sprawy Międzynarodowe”, nr2/2003.
40. Zielińska – Głębocka A., Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3/1999.

### ŹRÓDŁA INTERNETOWE

1. [www.euro.pap.com.pl](http://www.euro.pap.com.pl)
2. [www.belgium.be](http://www.belgium.be)
3. [www.brugesgroup.com](http://www.brugesgroup.com)- The Bruges Group
4. [www.ceps.be](http://www.ceps.be) - Centre for European Policy Studies
5. [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk) - The Centre for European Reform
6. [www.ena.lu](http://www.ena.lu)
7. [www.eurobarometr.eu](http://www.eurobarometr.eu)
8. [www.europa.eu](http://www.europa.eu)
9. [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
10. [www.europe2020.org](http://www.europe2020.org)- Europe 2020
11. [www.federaleurope.org](http://www.federaleurope.org)
12. [www.fedtrust.co.uk](http://www.fedtrust.co.uk)- The Federal Trust
13. [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl)
14. [www.konstytucja.e-studio.biz.pl](http://www.konstytucja.e-studio.biz.pl)
15. [www.politique.com](http://www.politique.com)
16. [www.robert-schuman.org](http://www.robert-schuman.org)
17. [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)
18. [www.youthforum.org](http://www.youthforum.org)

## Aneksy

### 1. A. Spinelli. E. Rossi, Le Manifesto de Ventotene, Roma 1941.

In 1941, the anti-Fascist activists Ernesto Rossi and Altiero Spinelli, placed under house arrest on the Italian island of Ventotene, draw up a manifesto for a free and united Europe.

#### The Manifesto of Ventotene

##### I — The crisis of modern civilization

Modern civilization has taken as its specific foundation the principle of liberty which says that man is not a mere instrument to be used by others but that every man must be an autonomous life centre. With this definition in hand, all those aspects of social life that have not respected this principle have been placed on trial in the grand, historical process that has begun.

(1) The equal right shared by all nations to be organized into independent states has been recognized. All peoples, defined by ethnic, geographic, linguistic and historical characteristics, were to find, within the state organization created according to its own particular concept of political life, that instrument best suited for satisfying its own needs independent of any outside intervention. The ideology of national independence was a powerful stimulus for progress. It helped overcome narrow-minded parochialism with a sense of the vaster solidarity against foreign oppression. It eliminated many of the obstacles that hindered the circulation of people and merchandise. It extended within the territory of each new state the institutions and systems of more advanced societies to those populations which had remained undeveloped. It also brought with it, however, the seeds of capitalist imperialism which our own generation has seen expand to the point of forming totalitarian states and to the unleashing of world wars.

No longer is the "nation" considered to be the historical product of the communities of man that, as the result of a lengthy process of increasing similarities of custom and aspiration, find their state to be the most efficacious form of organizing collective life within the framework of the entire human society. It has, instead, become a divine entity, an organism that has to consider only its own existence, its own development, without the least regard for the damage this might cause to others.

The absolute sovereignty of national states has given each the desire to dominate, since each one feels threatened by the strength of the others, and considers as its living space an increasingly vast territory wherein it will have the right of free movement and can ensure itself of the means of a practically autonomous existence. This desire to dominate cannot be placated except by the predominance of the strongest state.

As a consequence of all this, from guardian of civil liberty, the state was transformed into the master of vassals bound into servitude, and it held within its power all the faculties needed to achieve the maximum war-efficiency. Even during peacetimes, considered to be pauses during which to prepare for subsequent, inevitable wars, the military class predominates by now in many countries over civilian society. Expressions of civil policy, therefore, such as schools, research, productivity, administrations, function with difficulty and are mainly directed towards increasing military strength. Women are considered merely as producer of soldiers and are awarded prizes in much the same way as they are awarded to prolific cattle. From the very earliest age, children are taught to handle weapons and to hate what is foreign. Individual liberty is reduced to practically nought since everyone is part of the military establishment and constantly subject to recall in the armed forces. Repeated wars force men to abandon families, jobs, property, often demanding the ultimate sacrifice for reasons of which no one really understands the value. It takes just a few days to destroy the results of decades of common effort made to increase general well-being.



The totalitarian states are those that have most consistently achieved the unification of all forces, in effecting the greatest concentration and the highest degree of self-sufficiency. These are the organizations which have proved to be most suited to the current international environment. If even one nation moves a step towards a more accentuated totalitarianism, it is followed immediately by the others, drawn through the very same furrow by their will to survive.

(2) The equal right of all citizens to participate in the formation of the intentions of the State has been recognized. This was to have been the synthesis of the freely expressed changeable economic and ideological needs of all the social categories. A like political organization has allowed for the correction or at least the minimizing of many of the most jarring injustices inherited from previous regimes. But freedom of the press, of assembly and the extension of suffrage, made the defence of old privileges increasingly difficult, while maintaining a representative system of government.

Those who owned nothing slowly learned to use these instruments to battle for the rights acquired by the privileged classes. Taxes on unearned income and on inheritances, increasing duties to be paid on increasingly large incomes, tax exemptions for low incomes and on prime necessities; free public schooling; increased social security spending; land reforms; control of factories and of manufacturing plants — these were threats to the privileged classes in their well-fortified citadels.

Even the privileged classes who had consented to the equality of political rights, could not accept the fact that the under-privileged took advantage of this in order to achieve economic and social equality in fact as well as word, and that would have lent concrete significance to the liberty these rights promised. After the end of the First World War, the threat became too serious; it was only natural that certain classes warmly approved and sustained the installation of dictatorship. Legal weapons were thus struck from the hands of popular adversaries.

On the other hand, the formation of gigantic industrial and banking groups, and of trade organizations bringing together whole armies of workers; groups and unions pressuring the government to obtain that policy which most clearly responded to their particular interests, threatened to dissolve the very state into so many economic baronies bitterly fighting among themselves. Liberal, democratic instruments became the tools these groups used to exploit all of society even more, losing the prestige they had had. In this way, the conviction took hold that only a totalitarian state, in which individual liberties were also abolished, could somehow resolve the conflicts of interest that existing political institutions were unable to control.

In fact, then, the totalitarian regimes consolidated, generally speaking, the various social categories at those levels they had reached a bit at a time; using police control of every aspect of each citizen's life, and through the violent silencing of all dissenting voices, these regimes barred every legal possibility of further correction of the actual state of conditions. This ensured, then, the existence of a thoroughly parasitic class of landowners who contributed to social productivity only by cutting the coupons off their stocks; the monopoly holders and the chain stores that exploit the consumers and volatilise the sums set apart by small investors; the plutocrats hidden behind the scenes pulling strings on the politicians and running the machinery of the State for their own, exclusive advantage, behind the appearance of higher national interests. The colossal fortunes of a very few have been preserved, and the misery of the masses as well, excluded from the enjoyment of the fruits of modern culture. Another expression has been preserved substantially in the economic regime in which material reserves and labour, that ought to be applied to the satisfaction of fundamental needs for the development of vital human energies, are instead addressed to the satisfaction of the most futile wishes of those capable of paying the highest prices; an economic regime in which, through the right of inheritance, the power of money is perpetuated in the same class, and is transformed into a privilege without any correspondence to the social value of the services rendered. The field of proletarian possibilities is thus reduced, and in order to make a living, workers are often forced to accept exploitation by anyone who offers a job.

In order to keep the working classes immobilized and subjugated, the trade unions have been transformed from the free organizations of struggle that they were, directed by individuals who enjoyed the trust of their associates, into police surveillance organs run by employees chosen by the ruling

class and responsible only to them. If improvements are made in this economic regime, it is simply and solely dictated by the needs of militarism, that has joined with the reactionary ambitions of the privileged classes in giving rise to and strengthening totalitarian states.

(3) The permanent value of the spirit of criticism has been asserted against authoritarian dogmatism. Everything affirmed must have reason in itself, or it must disappear. The greatest conquests our society has made in every field are due to the methodicalness of this unbiased attitude. But this spiritual liberty did not survive the crises created by the totalitarian states. New dogmas to be accepted like articles of faith, or to be accepted hypocritically, are taking over all fields of Knowledge.

Albeit no one knows what race is, and the most elementary notions of history emphasize the absurdity of the statement, physiologists are held to believe, demonstrate and convince that one belongs to a chosen race — simply because this myth is needed by imperialism to excite the masses to hate and pride. The most evident concepts of economic science must be anathema if the autarchic policy, balanced trade and other old stand-bys of mercantilism can be presented as extraordinary discoveries of our times. Because of the economic interdependence of all parts of the world, the vital space needed by any population which wants to maintain a living standard consonant with modern civilization, must be considered the entire globe. The pseudo-science of geo-politics has been created, however: it will demonstrate the consistency of the theory of living spaces, giving theoretical cover to the imperialist desire to overpower.

History is falsified in its essential data, in the interests of the ruling classes. The shadows of obscurantism newly threaten to suffocate the human spirit. The social ethic of liberty and equality is undermined. Men are no longer considered free citizens who can use the State in order to reach collective purposes. They are, instead, servants of the State, which decides their destinies, and behind the will of the State is masked the will of those who hold the power. Men are no longer the subjects of law; arranged hierarchically they are expected to obey without discussion all their superiors, culminating in a suitably deified Chief. The caste regime is born, arrogant, out of its own ashes.

This reactionary, totalitarian civilization, after having triumphed in a series of countries, finally found, in Nazi Germany, the power that was thought to be capable of drawing the final consequences. Its victory would mean the final consolidation of totalitarianism in the world. All its characteristics would be exasperated to the greatest degree, and progressive forces would be condemned for long years to the role of simple opposition.

The traditional arrogance and intolerance of the German military classes can give us an idea of what the character of their dominance would have been like, after a victorious war. Victorious Germans might even concede five years of generosity towards other European peoples, formally respecting their territories and their political institutions, in this way satisfying the false sentiment of patriotism of those who consider the colours of the boundary fence, and the nationality of the politicians in the forefront; and instead it is the ratio of power and the effective content of state organs, that warrant attention. However camouflaged, the reality is always the same: a new division of humanity into Spartans and Athenians.

Even a compromise solution between the two sides in battle would be one more step ahead for totalitarianism. All those countries which had eluded Germany's grasp would be forced to adopt its same forms of political organization, in order to be adequately prepared for the next war.

Hitler's Germany, however, did succeed in felling the minor states one by one, and this action forced increasingly powerful forces to join battle. The courageous fighting spirit of Great Britain, even in that most critical moment when it faced the enemy alone, was the cause that brought the Germans to collide against the valiant resistance of the Red Army, and gave America the time it needed to mobilize its boundless productive resources. And this struggle against German imperialism is closely linked to that of the Chinese people against Japanese imperialism.

Immense masses of men and wealth are already drawn up against totalitarian powers whose strength has already reached its peak: at this point it can only gradually consume itself. The opposing forces, instead, have already overcome their worst moment and are now on the way up.

The war of the allies awakens more forcefully each day the desire for liberation, even in those countries which had submitted to violence and had lost their way due to the blow they received. And even in the very Axis populations this desire has been re-awakened: they realize they have been dragged into a desperate situation, simply to satisfy the lust for power of their rulers.

The slow process, thanks to which enormous masses of men passively let themselves be formed by the new regime, adjusted to it and even contributed to its consolidation, has come to a halt. And the opposite process has begun. Within this immense wave, slowly gathering momentum are included all the progressive forces, the most enlightened groups of the working classes that have not let themselves be swayed, either by terror or by flattery, from their ambition to achieve a better quality of living; it included as well the more aware elements of the intellectual classes, offended by the degradation of human intelligence; businessmen and investors who, feeling they are capable of new initiatives, want to free themselves of the trappings of bureaucracy and national autarchy, that encumber their every movement; and all those others who, due to an innate sense of dignity, cannot bend before the humiliation of servitude.

Today, the salvation of our civilization is entrusted to these forces.

## II — Post-war duties — European unity

Germany's defeat would not automatically lead to the reformation of Europe according to our ideal of civilization.

In the brief, intense period of general crises (during which the fallen governments lie broken, during which the popular masses anxiously await a new message and are, meanwhile, like molten matter, burning, susceptible to being poured into new moulds, capable of welcoming the guidance of serious internationalists), the classes which were most privileged under the old national systems will attempt, underhandedly or violently, to quench the thirst, the sentiments, the passions groping towards internationalism, and they will ostentatiously begin to reconstruct the old, state organs. And it is probable, that the English leaders, perhaps in agreement with the Americans, will attempt to push things in this direction, in order to restore the policy of the balance of power, in the apparent and immediate interests of their empires.

The conservative forces, that is: the directors of the fundamental institutions of the national states; the top-ranking officers in the armed forces up to, where it applies, the sovereign; the groups of monopolistic capitalists who have bound their profits to the fortunes of the states; the big landowners and the ecclesiastical hierarchy, who can expect their parasitical income only in a stable, conservative society; and following these, the interminable band of people who depend upon them or who are simply blinded by their traditional power. All these reactionary forces already sense the structure creaking, and are trying to save their skins. A collapse would deprive them in one blow of all the guarantees they have had up to now, and would expose them to attack by the progressive forces.

The revolutionary situation: old and new trends

The fall of the totalitarian regimes will have the sentimental meaning for entire populations as the coming of "liberty"; all restrictions will disappear and, automatically, complete freedom of speech and of assembly will reign supreme. It will be the triumph of democratic tendencies. These tendencies have countless shades and nuances, stretching from very conservative liberalism to socialism and anarchy. They believe in the "spontaneous generation" of events and institutions, in the absolute goodness of impulses from the lower classes. They do not want to force the hand of "history", or "the people", or "the proletariat", or whatever other name they give their God. They hope for the end of dictatorships, imagining this as the restitution to the people of their inalienable rights to self-determination. Their

crowning dream is a constitutional assembly, elected by the broadest suffrage and with the most scrupulous respect of the rights of the electors, who must decide upon the constitution they want. If the population is immature, the constitution will not be a good one; but it can be corrected only through constant efforts of persuasion.

The democratic factions do not deny violence on principle: but they wish to use it only when the majority is convinced of its being indispensable, that is, when it is little more than an almost superfluous "dot" over the "i". They are, then, useful leaders only in times of ordinary administration, during which the population is generally convinced of the validity of the fundamental institutions, and if they are to be modified, then only in relatively secondary aspects. During revolutionary times, when the institutions must not simply be administered, but rather created, the democratic procedures fail clamorously. The pitiful impotence of the democratic faction during the Russian, German, Spanish revolutions are the three most recent examples. In these situations, once the old state apparatus has fallen, along with its laws and its administrations, there is an immediate swarming of assemblies and popular delegations in which all the progressive socialist forces converge and agitate, either with the appearance of former legality, or scorning it. The population does have some fundamental needs to satisfy, but it does not know with precision what it wants or what to do. A thousand bells ring in its ears. With its millions of minds, it cannot orientate itself, and it breaks up in a number of tendencies, currents and factions, all struggling with one another.

In the very moment in which the greatest decisiveness and boldness is needed, the democrats lose the way, not having the backing of spontaneous popular approval, but rather a gloomy tumult of passions. They think it their duty to form a consensus and they present themselves as exhortatory preachers, where instead there is a need for leaders to guide where they themselves know they are going. They miss chances that would be favourable to consolidating a new regime while they attempt to make certain bodies work immediately when a longer preparation is needed and they are in any case more suited to periods of relative tranquillity. They give arms to their adversaries who use them then for revolt. They represent, in their thousand tendencies, not the will for renewal, but the confused whims and desires found in every mind that, becoming paralysed, actually prepare the terrain for the growth of the reaction. Democratic political methods are a dead weight during revolutionary crises.

Bit by bit, as the democrats wear down their initial popularity as assertors of liberty by their endless polemics, and in the lack of any serious political and social revolution, the pre-totalitarian political institutions will inevitably be reconstituted, and the struggle will again develop following along the lines of the old class opposition.

The principle according to which the class struggle is the condition to which all political problems are reduced, has become the fundamental line especially among factory workers, and has given consistency to their politics, up to the point where fundamental institutions were not questioned. But this line becomes an instrument to isolate the proletariat, when the need to transform the entire social organization is imposed. The workers, educated in the classist system, cannot see beyond their particular class, or even category, claims, without worrying about how to connect these with the interests of the other social strata. Or they aspire to a unilateral dictatorship of the proletariat in order to achieve the utopistic collectivisation of all the material means of production, indicated by centuries of propaganda as the best cure for all evils. This policy attracts no other strata, except the workers, who thus deprive the other progressive forces of their support, or it leaves them at the mercy of the reaction cleverly organized to break up the worker movement.

Among the various proletarian tendencies, followers of the classist politics and of the collectivist ideal, the Communists early recognized the difficulty of obtaining a sufficient following to assure victory. They therefore transformed themselves — unique among the other popular parties — into a rigidly disciplined movement. It has exploited the Russian myth in order to organize the workers, but it does not accept their word as law and it does utilize the workers in the most disparate manoeuvres.

This attitude makes the Communists, during revolutionary crises, more efficient than the democrats. But their maintaining the workers separate as much as they can from the other revolutionary forces —

by preaching to them that their “real” revolution is yet to come — turns them into a sectarian element which, in decisive moments, weakens the sum of the progressive forces. Besides this, their absolute dependence upon the Russian State, which has repeatedly used them in pursuing its national policies, impedes this Party from undertaking political activity with continuity. They always need to hide behind a Karoly, a Blum, a Negrin, and then to go along towards ruination with the democratic puppets that had been used. Power is attained and is maintained, not simply through cunning, but with the capacity of responding to the needs of modern society in an organic and vital manner.

If the struggle were to remain limited by the traditional national boundaries, it would be very difficult to avoid the old uncertainties. The national states, in fact, have so deeply planned their respective economies, that the main question would soon be which economic group, that is, which class, ought to handle the controls of the plan. The progressive front would be quickly shattered in the brawl between economic classes and categories. The most probable result is that the reactionaries would benefit more than anyone else.

A real revolutionary movement must rise from among those who have known how to criticize old, political statements; it must know how to collaborate with democratic and with Communist forces as well as with all those who work for the break-up of totalitarianism, without becoming ensnared by the political practices of any of these.

The reactionary forces have capable men and officers who have been trained to command and who will fight ruthlessly to preserve their supremacy. When it is necessary, they will call themselves the lovers of liberty, of peace, of general well-being, of the poorer classes.

The point they will seek to exploit is the restoration of the national state. Thus they will be able to grasp that most widespread of popular sentiments, most deeply offended by recent events, most easily utilized for reactionary purposes: the patriotic sentiment. In this way they can also hope to confuse their adversaries’ ideas more easily, since for the popular masses, the only political experience acquired up to this time has been within the national context, and it is therefore fairly easy to converge them and their more short-sighted leaders into the terrain of the reconstruction of the states felled by the tempest.

If this purpose were to be reached, the reaction would have won. In appearance, these states might well be broadly democratic and socialistic; it would only be a question of time before power returned in the hands of the reactionaries. National jealousies would again develop, and the state would again express its satisfaction at its own existence in its armed strength. In a more or less brief space of time the most important duty would be to convert populations into armies. Generals would again command, the monopoly holders would again draw profits from autarchy, the bureaucracy would continue to swell, the priests would keep the masses docile. All the initial conquests would shrivel into nothing, in comparison to the necessity of once more preparing for war.

The question which must first be resolved, and if it is not then any other progress made up to that point is mere appearance, is that of the abolition of the division of Europe into national, sovereign states. The collapse of the majority of the states of the continent under the German steamroller has already placed the destinies of the European populations on common ground: either all together they will submit to Hitler’s dominion, or all together they will enter a revolutionary crisis after his fall, and they will not find themselves adamantly distinct in solid, state structures. The general spirit today is already far more disposed than it was in the past to a federal reorganization of Europe. The hard experience of the last decades has opened the eyes even of those who would not see, and has matured many circumstances favourable to our ideal.

All reasonable men recognize that it is impossible to maintain a balance of power among European states with militarist Germany enjoying equal conditions, nor can Germany be broken up into pieces once it is conquered. We have seen a demonstration that no country within Europe can stay on the sidelines while the others battle: declarations of neutrality and non-aggression pacts come to nought. The uselessness, even harmfulness, of organizations like the League of Nations has been

demonstrated: they pretend to guarantee an international law without a military force capable of imposing its decisions respecting the absolute sovereignty of the member states. The principle of non-intervention turned out to be absurd. According to it each population was left free to choose the despotic government it thought best, as if the constitution of each of the single states were not a question of vital interest for all the other European nations. The multiple problems which poison international life on the continent have proved to be insoluble: tracing boundaries through areas inhabited by mixed populations, defence of alien minorities' seaports for landlocked countries, the Balkan Question, the Irish problem, and so on. All matters which would find easy solutions in the European Federation. Just as corresponding problems, suffered by the small states which became part of a vaster national unity, lost their harshness as they were transformed into problems regarding relationships among various provinces.

On the other hand, the end of the sense of security which an unassailable Great Britain inspired, the England which advised "splendid isolation"; the disbanding of the French army and the disintegration of the Republic at the first serious collision with the German forces (a result which, it is hoped, has lessened the chauvinistic attitude of absolute Gallic superiority); and particularly the risk of total enslavement. These are all circumstances that favoured the constitution of a federal regime, placing an end to current anarchy. And the fact that England had accepted the principle of Indian independence; and that France had potentially lost its entire empire in recognizing defeat at the hands of the German army, make it easier to find a basis of agreement for a European arrangement of colonial possessions.

To all of this must be added the disappearance of some of the most important dynasties, and the fragility of the bases which sustain the ones that survive. It must be taken into account that these dynasties, in considering the various countries as their own traditional perquisites, together with the powerful interests backing them, represented a serious obstacle to the rational organization of the United States of Europe, which can only be based on the republican constitution of the federated countries. And, once the horizon of the Old Continent is passed beyond, and all the peoples who make up humanity embrace in a grand vision of their common participation, it will have to be recognized that the European Federation is the single conceivable guarantee that relationships with American and Asiatic peoples can exist on the basis of peace cooperation; this while awaiting a more distant future, when the political unity of the entire globe becomes a possibility.

The dividing line between progressive and reactionary parties no longer follows the formal line of greater or lesser democracy, or of more or less socialism to be instituted; rather the division falls along the line, very new and substantial, that separates the party members into two groups. The first is made up of those who conceive the essential purpose and goal of struggle is the ancient one, that is, the conquest of national political power — and that, although involuntarily, play into the hands of reactionary forces, letting the incandescent lava of popular passions set in the old moulds, and thus allowing old absurdities to arise once again. The second are those who see as the main purpose the creation of a solid international state; they will direct popular forces towards this goal, and having won national power, use it first and foremost as an instrument for achieving international unity.

With propaganda and action, seeking to establish in every possible way the agreements and links among the single movements which are certainly being formed in the various countries, the foundation must be built now for a movement that knows how to mobilise all forces for the birth of the new organism which will be the grandest creation, and the newest, that has occurred in Europe for centuries; in order to constitute a steady federal state, that will have at its disposal a European armed service instead of national armies; to break decisively economic autarchies, the backbone of totalitarian regimes; that it will have sufficient means to see that its deliberations for the maintenance of common order are executed in the single federal states, while each state will retain the autonomy it needs for a plastic articulation and development of a political life according to the particular characteristics of the people.

If a sufficient number of men in European countries understand this, then victory is shortly to be in their hands, because the situation and the spirit will be favourable to their work. They will have before them parties and factions that have already been disqualified by the disastrous experience of the last twenty

years. It will be the moment of new action, it will also be the moment of new men: the MOVEMENT FOR A FREE AND UNITED EUROPE.

### III — Post-war duties — Social reform

A free and united Europe is the necessary premise to the strengthening of modern civilization, for which the totalitarian era represented a standstill. The end of this era will immediately revive in full the historical process of the struggle against social inequalities and privileges. All the old conservative structures which hindered this process will have collapsed or will be in a state of collapse. This crisis must be exploited with decision and courage.

In order to respond to our needs, the European revolution must be socialist, that is it must have as its goal the emancipation of the working classes and the realization for them of more humane living conditions. The orientation to be chosen for the steps to take must not, however, depend solely on the purely doctrinaire principle which states that the private ownership of the material means of production must, as a general rule, be abolished, and that it can be tolerated only temporarily when there is no other choice to be made. The general state control of the economy was the first, utopistic, form in which the working classes imagined their liberation from the yoke of capitalism. Once it was achieved, however, it did not produce the hoped for results; on the contrary, a regime came into existence in which the entire population was subject to a restricted cell of bureaucrats who ran the economy.

The truly fundamental principle of socialism, in which the general collectivisation was nothing more than a hurried and erroneous deduction, is the principle which states that the economic forces must not dominate man, but rather — as for the forces of Nature — they must be subject to man, guided and controlled by him in the most rational way, so that the broadest strata of the population will not become their victims.

The gigantic forces of progress that spring from individual interests must not be slaked by the grey dullness of routine. Otherwise, the same insoluble problem will arise: how to stimulate the spirit of initiative using salary levels and other provisions of the same kind. The forces of progress must be extolled and extended, they must find increasing ranges for development and utilization; at the same time, the barriers which must guide these forces towards objectives of the greatest advantage for all of society, must be strengthened and perfected.

Private property must be abolished, limited, corrected, extended: instance by instance, however, not dogmatically according to principle. This guideline is easily inserted into the forces of forming a European economic life freed from the nightmares of militarism or national bureaucracy. The rational solution must be used in place of the irrational, in the consciousness of the working classes as well. In an effort to describe in greater detail the content of this guideline, while pointing out that the convenience of each point of the programme, and the way it is to be effected, must always be judged in relationship to the premise by now accepted as indispensable: European unity, we would like to emphasize the following aspects:

(a) Those enterprises which conduct a necessarily monopolistic activity, and that are therefore in the condition to exploit the mass of consumers, must no longer be left in the hands of private ownership; the electricity industries, for example, or those industries which must be maintained for the common good but that, in order to survive, need customs protection, subsidies, preferential orders, etc. (the most visible example of this kind in Italy is the steel industry); those enterprises which, for the size of the capital investment and the number of employed workers, or for the importance of the sector involved, can blackmail various state organs, imposing upon them policies that would be advantageous to themselves (for example, the mining industries, banking institutes, arms manufacturers). In this field, nationalization must undoubtedly take place on a vast scale, bearing in no regard acquired rights.

(b) The characteristics private property has had in the past and the right of succession, have permitted the accumulation in the hands of a few, privileged members of society, of riches which, in a revolutionary crisis, would be opportune to distribute in an egalitarian manner, in order to eliminate

parasitic classes and in order to give the workers the means of production that they need, so as to improve their economic conditions and help them reach greater independence. We can consider, that is, agrarian reform: distributing the lands directly to farmers, the number of landowners increases enormously; industrial reform which would extend ownership to the workers in sectors not nationalized, through cooperative management, employee profit sharing, etc.

(c) Youth is to be assisted with all the necessary provisions in order to reduce to a minimum starting positions in the long struggle ahead of them. In particular, the state schools ought to offer the effective possibilities of continuing studies up to the highest level to those who merit it, instead of only to the wealthy students; and it should prepare in each branch of study, trade schools, semi-professional schools for training in the liberal arts and sciences, a number of students corresponding to the market demand, so that on the average salaries are about the same for all the professional categories, even though within each category there may be differences, depending upon individual capacities.

(d) The almost unlimited potentiality of mass production of goods of prime necessity through modern technology, allow everyone to be guaranteed, at relatively low social cost, food, lodging, clothing and that minimum of comfort needed to preserve a sense of human dignity. Human solidarity turned towards those who succumb in the economic battle ought not, therefore, be shown with same humiliating forms of charity that produce the very same evils it vainly attempts to remedy. Rather it must take a series of measures which unconditionally guarantee a decent standard of living for everyone, without lessening the stimulus to work and to save. In this situation, no one would any longer be forced by misery to accept unfair work contracts.

(e) The working classes can be liberated only after those conditions described above are fulfilled. These classes must not be left at the mercy of the economic policies of monopolistic trade unions which simply translate into the working world the same overpowering methods of big capital. The workers must once again be free to choose their own emissaries in collective bargaining sessions defining the conditions under which they will agree to work, and the state must give them the legal means to guarantee the observation of the terms agreed to. All monopolistic tendencies can be efficaciously opposed once these social transformations have been achieved.

These are the changes needed to create a broad group of citizens interested in the new order and willing to struggle for its preservation, and for the purpose of giving the solid stamp of liberty to political life, imbuing it with a strong sense of social solidarity. With these bases, political liberties can truly have a concrete meaning; not simply a formal one, and for everybody, since the mass of citizens will be independent, and will have sufficient knowledge to be able to exert continuous and efficacious control over the governing class.

It would be superfluous to dwell at length on the constitutional institutions; not knowing at this point, or being able to foresee, the conditions in which they will be drawn up and will have to regulate, we could do no more than repeat what has already been repeated — the need for representative bodies, the formation of the law, the independence of the magistracy that is to take the place of the present one for the impartial application of the laws handed down by higher authorities, the freedom of the press and of assembly in order that public opinion be enlightened and that all citizens have the possibility of effectively participating in the life of the state. Only two questions demand further and deeper definition because of their particular importance for our country in this moment: the relationship between Church and State; the quality of political representation.

(a) The Treaty which concluded the Vatican's alliance with Fascism in Italy must absolutely be abolished in order that the purely sectarian character of the state be asserted and defined and the supremacy of the state in civil matters be unequivocally determined. All religious faiths are to be equally respected, and the state must no longer strike the balance of religions.

(b) The house of cards that Fascism built with its corporativism will collapse together with the other aspects of the totalitarian state. There are those who hold that material for the new constitutional order can be salvaged from this wreck. We do not believe this. In totalitarian states, the corporative



chambers are the crowning hoax of police control of the workers. Even if the corporative chambers were a sincere expression of the will of the various categories of producers, the representative bodies of the various professional categories could never be qualified to handle questions of general policy. In more specifically economic matters, they would become organs for the accumulation of power and privilege by the categories having stronger union representation. The unions will have broad collaboration functions with state organs which are appointed to resolve those problems which regard these categories most directly, but it is absolutely excluded that they be given any legislative power, since this would create a kind of feudal anarchy in the economic life of the country, leading to renewed political despotism. Many of those who ingenuously were attracted by the myth of corporativism, can and should be attracted by the job of renewing structures of similar purpose. But they must realize the absurdity of the solution they might vaguely desire. Corporativism can only be concretely expressed in the form it was given by totalitarian states: to regiment the workers beneath leaders who controlled their every move in the interests of the ruling class.

The revolutionary party cannot be amateurishly organized in the moment of decision. It must start now to form at least its central political philosophy, its leaders and directors, the primary actions it will take. It must not represent a heterogeneous mass of tendencies, united merely negatively and temporarily, that is, united by their anti-Fascist past and the active expectation of the fall of the totalitarian regime, ready to go each its way once this goal has been reached. The revolutionary party knows that only then will begin its real work. It must therefore be made up of men who are in agreement on the main problems of the future.

Its methodical propaganda must penetrate everywhere where there are those oppressed by the present regime. It must use as its starting point those problems which are the source of greatest suffering to individuals and classes and show how these are connected with other problems, and what the real solution might be. But from this gradually increasing circle of sympathizers, only those who have identified and accepted the European revolution as the principle purpose of their lives are to be recruited into the movement. Day by day, with discipline, the work is to go on; its continuous and efficacious safety is to be provided secretly, even in those most dangerously illegal situations. Thus the more solid network of workers will be set up to give consistency to the more fragile sphere of sympathizers.

While not overlooking any occasion nor any sector in which to spread its cause, it must turn first and foremost to those environments which are the most important ones as centres for the circulation of ideas and as centres for the recruiting of aggressive men; primarily towards the two social groups which are most sensitive to the current situation and decisive for tomorrow's circumstances, that is, the working class and the intellectuals. The first is that which is least submitted to the totalitarian rod and that will most readily reorganize its ranks. The intellectuals, particularly the younger among them, are those who are most spiritually suffocated and repulsed by the current despotism. Other classes will gradually be drawn into the movement.

Any movement which fails its duty to ally these forces is condemned to sterility. A movement made up of intellectuals alone will not have the strength it needs to overwhelm reactionary resistance, it will distrust and be distrusted by the working class; and even though it is animated by democratic sentiment, it will be prone to losing its hold before the difficulties present in the mobilisation of all other classes against the workers; that is, before the threatened restoration of Fascism. If, instead, the movement is backed only by the proletariat it will be deprived of the clarity of thought and expression which only the intellectual classes can furnish, and that is needed so that new roads and new duties be well defined; it will remain a prisoner of the former classism, it will see everyone as a potential enemy, and will slither towards the doctrinaire Communist solution.

During the revolutionary crisis, it is up to this movement to organize and guide progressive forces, utilizing for its purposes all the popular organs which form spontaneously as ardent crucibles in which the revolutionary masses are melted, not for the drawing up of plebiscites, but rather waiting to be guided. It derives the vision and security of what must be done not from a previous consecration of what is yet to be the popular conscience, but the knowledge of representing the deepest necessities of

modern society. In this way it issues the initial regulations of the new order, the first social discipline directed to the unformed masses. This dictatorship by the revolutionary party will form the new state, and, surrounding this state will grow the new, genuine democracy.

There are no grounds for fearing that a similar revolutionary regime will develop into renewed despotism. This may develop if a servile society has been formed. But if the revolutionary party continues with determination from its very first action to create the conditions necessary for individual freedom, conditions under which all citizens can really participate in the life of the state, it will evolve towards increasing comprehension of the new order, even though moving through eventual and secondary political crises, and acceptance of it by the population. It will be growing, therefore, in the direction of increasing possibility of functioning, and of free political institutions.

The moment has arrived in which we must know how to discard old burdens, how to be ready for the new world that is coming, that will be so different from what we have imagined. Among the old, the inept must be put aside; and among the young, new energies are to be stimulated. At this time those who have perceived the reasons behind the present crisis in European civilization are seeking one another, and are beginning to string the loom upon which the future will be woven. Therefore, they are gathering the inheritance left by all those movements which worked to raise and enlighten humanity, and which failed because of their miscomprehension of the purpose to be achieved or the ways to achieve it.

The road to pursue is neither easy nor certain. But it must be followed and it will be!

#### Source

SPINELLI, Altiero; ROSSI, Ernesto. *The Ventotene Manifesto*. Ventotene: The Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, [s.d.], pp. 75-96.

## **2. Declarations des Resistance, Julliet 1944.**

On 31 March, 29 April, 20 May and on 6 and 7 July 1944, militants from the resistance movements of several European countries met in secret in Geneva, Switzerland, in order to discuss the problems posed by the post-war reconstruction of a democratic Europe following a federal model.

### Manifesto

#### I.

“The peoples of Europe are united in their resistance to Nazi oppression. This common struggle has created amongst them a solidarity and unity of interests and aims which demonstrate their significance and value by the fact that the representatives of European resistance movements have come together to draft this declaration expressing their hopes and aspirations regarding the future of peace and civilization.

The members of the resistance movements are well aware that their relentless struggle on the home front against the enemy's war machine is an important positive contribution towards the war effort of the United Nations; it gives their countries the right to participate in the reconstruction of Europe side by side with the other victorious powers.

They accept the essential principles of the Atlantic Charter and maintain that the life of their peoples must be based upon respect for the individual personality, security, the planned exploitation of economic resources for the benefit of the whole community and the autonomous development of national life.

#### II.

These aims cannot be achieved unless the different countries are willing to give up the dogma of the absolute sovereignty of the State and unite in a single federal organisation.

The lack of unity and cohesion between the different parts of the world make it impossible to tackle immediately the task of creating a federal world organisation. At the end of this war we shall have to limit ourselves to the building up of a less ambitious world organisation — which should however permit of development in a federal direction — in the framework of which the great powers will have the task of guaranteeing collective security. It will not be, however, an effective instrument of peace unless the great powers are organised in such a way that the spirit of peace and understanding can prevail.

It is for this reason that, within the framework of this world organisation, a more radical and direct solution must be found for the European problem.

#### III.

European peace is the keystone in the arch of world peace. During the life time of one generation Europe has been twice the centre of a world conflict whose chief cause was the existence of thirty sovereign States in Europe. It is a most urgent task to end this international anarchy by creating a European Federal Union.

Only a Federal Union will enable the German people to join the European community without becoming a danger to other peoples.

Only a Federal Union will make it possible to solve the problem of drawing frontiers in districts with a mixed population. The minorities will thus cease to be the object of nationalistic jealousies and frontiers will be nothing but demarcation lines between administrative districts.

Only a Federal Union will be in a position to protect democratic institutions and so to prevent politically less developed countries becoming a danger to the international order.

Only a Federal Union will make possible the economic reconstruction of the Continent and the liquidation of monopolies and national self-sufficiency.

Only a Federal Union will allow a logical and natural solution of the problems of the access to the sea of those countries which are situated in the interior of the Continent, of a rational use of those rivers which flow through several States, of the control of the straits, and, generally, of most of the problems which during recent years have disturbed international relations.

#### IV.

It is not possible at present to determine the geographical frontiers of a Federal Union which would guarantee peace in Europe. We must, however, state that from the outset such a Union must be strong enough to avoid the risk of either being used as a mere sphere of influence by a foreign State or of becoming the instrument of the political ambitions of one of its member States. Furthermore it must from the beginning be open to all countries which entirely or partly belong to Europe and which wish to join it and are qualified to do so.

The Federal Union must be based upon a declaration of civil, political and economic rights which would guarantee democratic institutions and the free development of the human personality, and upon a declaration of the rights of minorities to have as much autonomy as is compatible with the integrity of the national States to which they belong.

The Federal Union must not interfere with the right of each of its member States to solve its special problems in conformity with its ethnical and cultural pattern. But in view of the failure of the League of Nations, the States must irrevocably surrender to the Federation their sovereign rights in the sphere of defence, relations with powers outside the Union, international exchange and communications.

The Federal Union must possess the following essential features:

- (1) A government responsible not to the governments of the various member States but to the peoples, who must be under its direct jurisdiction in the spheres to which its powers extend.
- (2) An army at the disposal of this government, no national armies being permitted.
- (3) A Supreme Court acting as authority in interpreting the Constitution deciding cases of conflict between the member States or between the member States and the Union.

The peace which will follow this war must be based upon justice and progress and not upon vengeance and reaction. It should, however, treat the war criminals with ruthless severity; to let them escape their punishment would be an insult to all who have fallen in this war and especially to the unknown heroes of the resistance movements throughout Europe. Germany and her satellites must take part in the economic reconstruction of the regions they have devastated. But Germany must be helped and if necessary, compelled to change her political and economic structure with a view to qualifying for membership of the Federal Union. For that purpose she must be completely disarmed and temporarily subjected to a Federal control, which will have in the main the following tasks:

To entrust power to those truly democratic elements which have consistently fought against Nazism.

To build up a decentralised democratic State free from the last trace of Prussian militarism and bureaucracy.

To secure the liquidation of feudalism in the agricultural and industrial life of Germany.

To integrate German chemical and heavy industries into the European industrial organisation so as to prevent their use for German nationalistic ends.

To prevent the education of German youth in accordance with Nazi, militaristic and totalitarian doctrines.

V.

The signatory resistance movements recognise that the active participation of the United Nations is essential for the resolution of the European problem, but they demand that all measures taken between the cessation of hostilities and the establishment of peace shall be in conformity with the requirements of a Federal organisation.

They appeal to all the spiritual and political forces of the world and in particular to those of the United Nations to help them to attain the objectives indicated in this Manifesto.

They undertake to consider their respective national problems only as particular aspects of the general European problem and they intend immediately to establish a permanent bureau with the function of co-ordinating their efforts on behalf of the liberation of their countries, the organisation of a Federal Union of European peoples and the establishment of peace and justice throughout the world."

#### Source

Draft declaration of the European resistance movements (20May 1944), in Europe speaks: issues on behalf of the ISK, Internationaler Sozialistischer Kampfbund (Militant Socialist International). 11.10.1944, pp. 1-4.

### **3. Draft Constitution of the United States of Europe (New York, 1944)**

On 25 March 1944, the Legal Affairs Committee of the Pan-European Movement and the Research Seminar for Post-War European Federation adopt in New York a draft federal-type constitution for a United Europe.

Draft Constitution of the United States of Europe (New York, 1944)

#### **PREAMBLE**

The states of Europe, animated by a desire to safeguard their common cultural heritage, to avert the scourge of internecine war, to rid themselves of the intolerable burden of armaments, to assure social security and an ever-rising standard of living, to guarantee the personal, national and religious freedom of all Europeans, and to make a positive contribution to a more orderly world, have agreed upon these ARTICLES OF ASSOCIATION AND UNION.

#### **Section I — THE STATES AND THE UNION**

##### **Article 1.**

The organization established by the following ARTICLES shall be known as the United States of Europe, hereinafter referred to as the UNION.

##### **Article 2.**

The UNION is an association of sovereign states which have decided to establish and maintain common institutions in the interest of their security, prosperity, and liberty.

##### **Article 3.**

Member states retain their sovereign rights unimpaired except in so far as these rights are limited by these ARTICLES.

##### **Article 4.**

The UNION shall have its own flag and seat of government.

##### **Article 5.**

Accession to the UNION shall be a voluntary act. Member states shall be those which ratify these ARTICLES by the processes hereinafter formulated.

##### **Article 6.**

The existence of the UNION does not preclude the organization of groups of member states for purposes not inconsistent with those of the UNION. The consent of the UNION shall always be required for such group organizations.

##### **Article 7.**

The UNION shall guarantee the reserved sovereign rights and boundaries of each member state and is authorized to take appropriate measures to secure this guarantee.

#### **Section II — INTERNAL CONSTITUTIONAL STANDARDS OF MEMBER STATES**

##### **Article 8.**

The constitution of each member state shall have the character of fundamental law enforceable in an appropriate state court.

## Article 9.

The constitution of a member state shall provide for at least one house of its parliament elected by free, equal, and secret ballot by the adult inhabitants of one or both sexes who are citizens.

## Article 10.

The constitution of each member state shall secure to its parliament the power to pass all laws and to vote taxes, appropriations and other measures relating to finance and property.

## Article 11.

The constitution of every member state shall make the privileges and prerogatives of its parliament inalienable and shall guarantee in explicit terms that these privileges and prerogatives may not be transferred to any other authority except for the duration of an emergency as described in Article 32.

## Article 12.

The constitution of every member state shall assure the rights of the opposition in its parliament.

## Article 13.

The constitution of every member state shall guarantee local or regional autonomy to linguistic minority groups forming a regional majority within a clearly defined territory of the state, provided such groups desire an autonomous status within the member state. The desire for autonomy shall be determined by a plebiscite held under the authority of the UNION.

## Section III — INTERSTATE RELATIONS

## Article 14.

Every member state shall give full faith and credit to the public acts, records, and judicial proceedings of every other member state when these relate to the private rights of persons.

## Article 15.

Except where a political offense is charged, every member state shall render up a fugitive from justice to the executive authority of the member state from which he fled.

## Article 16.

The UNION may enact model legislation on any subject outside of its immediate competence and recommend the adoption of such legislation to the appropriate organs of the governments of the member states.

## Article 17.

Citizens of member states may travel freely across the frontiers of any other member state for the purpose of temporary residence. For such a purpose no passport or visa shall be required. Persons with a criminal record and those likely to become public charges are subject to such regulations as the member state chooses to establish. The permanent migration of persons from one member state to another is subject to such regulations as the Congress of the UNION may establish.

## Article 18.

Every dispute arising between member states must be settled by peaceful means. If the dispute is of a juridical nature, it must be submitted for adjudication to the Supreme Court of the UNION. If the dispute is of a non-juridical nature, the Council of the UNION shall have power to bring about a final settlement by majority vote.

## Section IV — THE RIGHTS OF THE INDIVIDUAL

## Article 19.

Every person is equal before the law; there shall be no discrimination among persons or classes of persons based on race, language, or religion.

## Article 20.

Every religion shall be respected and its adherents shall have the right to practice its form of worship provided they do not advocate seditious or treasonable practices or contravene regulations affecting public safety or morals.

## Article 21.

Liberty of the press, publication, speech, and of teaching are guaranteed. A member state shall not impose any censorship except in time of emergency as defined in Article 32.

## Article 22.

Neither any member state nor any governmental authority thereof shall ever attempt to exercise monopolistic control over any instrument or medium of opinion or propaganda. Where such instrument or medium is publicly owned or operated, full opportunity shall be afforded organized groups, other than those having official status, to use such publicly owned or operated instrument or medium on fair and reasonable terms for the purpose of expressing their opinion or propaganda.

## Article 23.

The people of a member state shall have the right peaceably to assemble for the purpose of petitioning the authorities for a redress of grievances. Any other peaceful method of petitioning for a similar purpose shall be authorized.

## Article 24.

Every form of organization, political, economic, and cultural shall be authorized. No organization shall be dissolved nor shall its property be confiscated unless it has been judicially ascertained that such organization secretly or openly advocates the overthrow of the established social and political order by violence or that it advocates disrespect for, or violation of, existing law.

## Article 25.

The right of private property is guaranteed subject to member state's recognized powers of taxation, police regulation and expropriation for the general welfare with compensation.

## Article 26.

No person shall be denied the use of his native tongue whether or not it is recognized as an official language.

## Article 27.

No person shall be deprived of life, liberty, or property except in accordance with due process of law.

## Article 28.

No person may be seized or imprisoned unless apprehended in the commission of a crime or unless a warrant of arrest, specifically naming him and giving reasons for his apprehension, has issued from a proper judicial magistrate or tribunal.

## Article 29.

A person arrested and imprisoned for cause shall be given a speedy and impartial public trial; he shall have the right to obtain counsel, to be confronted by witnesses against him, and to the issuance of compulsory process to obtain witness in his behalf.

## Article 30.

No person shall be indefinitely confined or be restricted in his movements except as a punishment for a crime of which he shall have been duly convicted in a regular court of law.

## Article 31.

A private dwelling house shall be immune from search and the effects therein may not be seized except by authority of a warrant issued by a proper judicial magistrate or tribunal.



Article 32.

Martial law and courts-martial shall not supersede civil courts and civil process for non-military affairs, nor shall a state of siege be declared except in time of war or emergency duly proclaimed by the highest executive authority of the member state. To continue in effect, such executive proclamation must be ratified by the parliament of the member state within three months. Otherwise the proclamation shall lapse and no new proclamation, relating to the same emergency, may thereafter issue unless authorized by the parliament of the member state.

Article 33.

Torture may not be used to extort a confession or for any other purpose. No cruel or unusual punishment shall ever be imposed; nor shall any person be placed twice in jeopardy of life or limb for the same alleged offense; nor shall the conviction of any person adversely affect the civil rights of any of his relatives or associates.

Article 34.

No person shall ever be held as a hostage.

Article 35.

The secrecy of postal, telephonic and telegraphic communication shall be inviolable. The authorities of a member state shall not interfere with such communication except in a period of emergency as defined in Article 32.

Article 36.

The stipulation of these minimum rights and privileges in any member-state constitution shall not be construed to deny or disparage other rights which may likewise be stipulated in such constitution or which may be derived from the general law or public policy of such state.

Article 37.

Every member state of the UNION agrees to incorporate a statement of the rights stipulated in this section (Articles 19–36) in its own constitution, to provide effective administrative and judicial process for their enforcement and to facilitate appeals from its own courts to the Supreme Court of the UNION whenever interested parties, whose rights as defined in this section (Articles 19–36) have allegedly been violated, invoke the procedure of appeal as described in Article 90.

## Section V — SOCIAL RIGHTS

Article 38.

Member states of the UNION agree that lasting peace depends, in part, upon an integrated and progressive policy aiming at freedom from want. They accordingly pledge themselves to provide within their own respective jurisdictions a comprehensive system of social assistance, such a system to take account of the magnitude and distribution of national income. This system shall include: compulsory insurance against accidents, illness, old age, and unemployment; medical assistance to expectant mothers and infants; social assistance to mental defectives and the incapacitated; and pensions for widows and orphans.

Article 39.

Member states agree to assure universal and compulsory primary education and opportunity for secondary education for all children and adolescents and to provide higher and technical instruction for all students of outstanding qualifications at public expense if not otherwise provided.

Article 40.

Member states agree that within their respective jurisdictions, they will enact legislation for the protection of labor. Such legislation shall guarantee the right of collective bargaining and arbitration of disputes between labor and management. It shall also fix the maximum hours of work and minimum

wages for various employments and provide standards for sanitary conditions in factories and other places of employment.

Article 41.

In the regulation of their respective internal economies, member states pledge themselves to seek to exploit fully their natural resources and protect the interests of consumers with a view to increasing their national income and raising the standard of living of their inhabitants.

Article 42.

Member states agree to inaugurate an agrarian reform in the case of the latifundia which shall aim at establishing the rural population on privately owned holdings directly cultivated by the proprietor. Such a reform shall be supplemented by adequate agrarian credit facilities and the utilization of agricultural cooperatives.

Article 43.

Member states agree to co-ordinate their efforts for the establishment of a European health service and for combatting disease and epidemics.

Article 44.

Should the Congress of the UNION adopt a single official language for intra-European intercourse, member states agree to provide instruction in the use of that language in addition to instruction in national languages.

Article 45.

All social rights identified in this Section (Articles 38–44) shall also be made available in each member state to residents who are citizens of other member states.

Section VI — DEFENSE

Article 46.

The UNION shall have power to take all measures to prevent its member states from menacing international peace and order and to protect the territory of the UNION against aggression.

Article 47.

To protest and defend the UNION, a professional armed force shall be organized, trained, equipped and commanded under the UNION's sole responsibility.

Article 48.

Member states are bound to assist the UNION in all matters pertaining to the organization, training, equipping and housing of the UNION's forces. This stipulation includes facilities for airfields, ports, bases, fortifications and other installations.

Article 49.

No more than one tenth of the total strength of any branch of the armed forces of the UNION shall consist of any one member state.

Article 50.

The UNION shall own, supervise or otherwise control the production of munitions and other war material or any type of production which can readily be converted into the production of munitions or war materials. It shall also control the traffic in munitions and armament.

Article 51.

All officers of the armed forces of the UNION, including their commander-in-chief, shall be appointed and recalled by the UNION. During their term of service, the personnel of the armed forces of the UNION owe allegiance exclusively to the UNION.

## Article 52.

Member states may maintain armed forces for internal order and security on their respective territories under regulations established by the UNION.

## Article 53.

Member states possessing or controlling colonial territories may be authorized by the UNION to maintain colonial forces in those territories. Such forces can never be transferred to the Continent of Europe without the consent of the UNION.

## Section VII — FOREIGN AFFAIRS

## Article 54.

The UNION shall have power to conduct foreign relations and to conclude treaties and agreements to further the purposes of these ARTICLES. Member states may conclude treaties with the approval of the UNION, and may exchange diplomatic and consular representatives among themselves and with foreign states.

## Article 55.

The UNION shall co-operate with other states or groups of states to establish a world organization for the maintenance of peace and security.

## Section VIII — COLONIAL TERRITORIES

## Article 56.

Colonial territories shall remain under the direct jurisdiction and sovereign authority of the member state to which such territories are attached. This applies also to protectorates and mandates of member states.

## Article 57.

The nationals of every member state of the UNION shall have the same rights and privileges in the colonial territory of any member state as are enjoyed by the nationals of that member state.

## Article 58.

The governing member state is bound to act in its colonial territory as a trustee for the people of such territory. It shall promote the cultural and economic life of dependent peoples as rapidly as possible and shall introduce among such peoples a system of political education calculated to advance them most rapidly from a condition of political dependence to one of political responsibility and ultimate self-government.

## Section IX — ECONOMIC POLICY

## Article 59.

The economic policy of the UNION shall aim at the unification of the European economy; within five years following the organization of the UNION, the Congress is authorized to establish a European customs union with inter-European free trade.

## Article 60.

Pending the establishment of a customs union, the member states agree not to establish unilateral tariffs, foreign exchange controls, import quotas, export premiums, transport differentials, blocked accounts, multiple currencies in one and the same state, or any other obstacles affecting the interstate trade of the UNION. Such controls shall only be established by agreement between member states affected.

## Article 61.

As one step toward a unified European economy, the UNION shall use its power of enacting model legislation to provide for the reduction and ultimate elimination of all internal trade barriers.

## Article 62.

By enacting model legislation, the UNION shall indicate the type of price and wage policies to be implemented by member states to encourage production and consumption.

## Article 63.

The UNION shall assure the unification of the European transport system within a period to be determined by the Congress.

## Article 64.

A central bank of Europe shall be established by a special statute of the Congress. It shall have the prerogative of issuing currency and shall serve as a clearing and rediscounting agency for the central banks of member states.

## Section X — REVENUES OF THE UNION

## Article 65.

The Congress may levy upon member states for contributions to the treasury of the UNION, the contribution of each state to be in proportion to its ascertained national income. Collection shall be made by authorities of each member state.

## Article 66.

The revenue of the UNION shall also include all of the net proceeds of import duties levied by the member states upon their mutual trade and fifty per cent of the net proceeds of import duties levied upon goods coming from outside the UNION.

## Article 67.

Proceeds from the domain of the UNION, whether from exploitation or sale of immobile property or from operation of enterprises producing goods and rendering services, shall go to the treasury of the UNION.

## Section XI — THE CONGRESS

## Article 68.

The deliberative organ of the UNION shall be a Congress consisting of a House of Representatives and a House of States.

## Article 69

In the House of Representatives, the member states shall be represented according to the following formula:

- a) states with more than 40 million inhabitants    10 representatives
- b) states with less than 40 million but more than 20 million inhabitants    8 representatives
- c) states with less than 20 million but more than 10 million inhabitants    6 representatives
- d) states with less than 10 million but more than 5 million inhabitants    4 representatives
- e) states with less than 5 million but more than 2½ million inhabitants    2 representatives
- f) states with less than 2½ million inhabitants    1 representative
- g) any member state possessing colonial territory shall have one additional representative,
- h) for purposes of representation in the Congress of the UNION, San Marino shall be identified with Italy, Monaco with France, and Liechtenstein with Switzerland.

## Article 70.

The representatives of the member states in the House of Representatives shall be chosen by the popularly elective chamber of the parliament of the member state.

## Article 71.

The House of States shall consist of two delegates from each member state of the UNION with more than 2½ million inhabitants and of one delegate from each member state with less than 2½ million inhabitants. The principle of Article 69 (h), governing the representation of San Marino, Monaco and Liechtenstein in the House of Representatives, applies also to their representation in the House of States.

Article 72.

Delegates of member states to the House of States shall be chosen as each member state shall determine.

Article 73.

When sitting separately, the two houses of Congress shall be co-ordinate in authority and their agreement shall be necessary to a decision.

Article 74.

Each house shall be competent to determine the character of its internal organization and its rules of procedure subject to the following requirements:

- a) pending the choice of a single official language by the Congress, English and French shall be the official languages
- b) a member of either house may speak in his native tongue and be provided with the services of an interpreter
- c) a record vote may be demanded on any principal question by any member and the vote be taken accordingly
- d) an absolute majority of the members of each house shall constitute a quorum and decisions shall be taken by majority vote unless otherwise stipulated in these ARTICLES.

Article 75.

The Congress shall meet on call of the president of the House of Representatives at least once each year. The President of the UNION may call it into special session.

Article 76.

Except as otherwise expressly provided in these ARTICLES, the Congress shall have power to deal with all matters falling within the competence of the UNION. Except as otherwise expressly provided in these ARTICLES, the Congress shall have power to establish any department, office, agency, or other unit necessary to the operation of the government and administration of the UNION.

Article 77.

The two houses of Congress shall constitute a single assembly when the following matters are considered:

- a) the election of the Council or its individual members
- b) the proposal of an amendment to these ARTICLES
- c) the election of judges of the Supreme Court.

Article 78.

When sitting as a single assembly, each member of the Congress shall have one vote; two thirds of the total membership of the combined houses shall constitute a quorum.

Section XII — THE COUNCIL

## Article 79.

The executive organ of the UNION shall be a Council of seven members elected for terms of four years by the two Houses of Congress meeting as a single assembly. Not more than one member of the Council shall come from the same member state.

At least three of its members must be citizens of states with a population of more than twenty millions.

## Article 80.

The Council shall be responsible to the Congress for all of its acts.

## Article 81.

Each year the Council shall elect, by majority vote, one of its members to be President of the UNION and another member to be Vice President of the UNION. They shall serve as chairman and vice chairman, respectively, of the Council. No incumbent President may be re-elected or be elected Vice President for the year following his presidency.

## Article 82.

The Council shall discharge the duties assigned to it by these ARTICLES or by Congress.

## Article 83.

Such administrative departments as Congress may erect shall be placed under the immediate supervision of a member of the Council. The Council shall indicate which department each member shall supervise.

## Article 84.

In case of an internal or external threat to the peace and safety the UNION, the Council is authorized to use whatever measures the emergency may require, including the use of the armed forces of the UNION, to combat such threat. It shall immediately report the circumstances and the measures taken to the Congress.

## Section XIII — THE SUPREME COURT

## Article 85.

The chief judicial organ of the UNION shall be a Supreme Court consisting of fifteen judges. They shall be elected by the Congress sitting as a single assembly by a two-thirds vote. The judges of the Court shall choose one of their number to serve as president of the Court.

## Article 86.

The Congress shall choose the judges of the Supreme Court from lists of nominees prepared by the Council consisting of all present members of the highest courts of the member states and of a maximum of 100 jurisconsults of recognized standing.

## Article 87.

The tenure of the judges shall be for life. A judge may be removed for mental incapacity or for the commission of an act which discredits him morally. Charges of removal shall be made by majority vote of the House of Representatives; a decision on the charges thus brought shall be rendered by a majority vote of the House of States.

## Article 88.

The Court, as a plenum, shall have original jurisdiction over (a) any dispute of a juridical nature arising out of the interpretation of these ARTICLES; (b) any dispute concerning the competence of any officer or agency of the UNION, including the Congress and the Council; and (c) any dispute of a juridical nature arising among member states of the UNION as defined in Article 18.

## Article 89.

In exercising its original jurisdiction, decisions of the Court shall be taken by an absolute majority.

## Article 90.

The Supreme Court shall have appellate jurisdiction over any case involving a claim that the requirements of section IV (Articles 19–36) have been violated. Appeals may be taken by the interested parties to the Supreme Court of the UNION directly from the highest court having jurisdiction in the member state where the violation is alleged to have been committed. On its own initiative, the Court may also call up for review and decision any case involving an alleged violation of the requirements of section IV (Articles 19–36).

## Article 91.

A panel of five members, designated by the president of the Court, shall be competent to hear and decide by majority vote any case appealed or called up for review under the provisions of Article 90. No judge who is a citizen of the member state where the dispute originates or who has national ties with the disputants may sit. In making its decision, the panel shall consult with the appropriate experts drawn from the secretariat of the Court or appointed by it who have special knowledge of the national area involved in the case.

## Article 92.

A special statute of Congress shall provide for the organization of the Supreme Court; the Court shall draw up its own rules of procedure.

## Section XIV — ACCESSION TO THE UNION — TRANSITION PROVISION

## Article 93.

When ratified by the parliaments or other appropriate constitutional organ of at least ten eligible states, four of which shall have a population of at least twenty millions, these ARTICLES shall take effect among the states so ratifying. Other eligible states may adhere subsequently by a similar act of ratification.

## Article 94.

Member states of the UNION shall adapt their respective constitutions and existing statute and other law to the provisions of these ARTICLES within a period of five years following ratification.

## Source

Archives historiques des Communautés européennes, Florence, Villa Il Poggiolo. Dépôts, DEP. Mouvement européen, ME. ME 497.

#### **4. Speech at Zurich University**

On 19 September 1946, British Conservative leader, Winston Churchill, delivers a speech at the University of Zurich in which he identifies Franco-German reconciliation and the reorganisation of Europe as conditions for peace and liberty across the continent.

#### **Speech by Winston Churchill (Zurich, 19 September 1946)**

I wish to speak about the tragedy of Europe, this noble continent, the home of all the great parent races of the Western world, the foundation of Christian faith and ethics, the origin of most of the culture, arts, philosophy and science both of ancient and modern times. If Europe were once united in the sharing of its common inheritance there would be no limit to the happiness, prosperity and glory which its 300 million or 400 million people would enjoy. Yet it is from Europe that has sprung that series of frightful nationalistic quarrels, originated by the Teutonic nations in their rise to power, which we have seen in this 20th century and in our own lifetime wreck the peace and mar the prospects of all mankind.

What is this plight to which Europe has been reduced? Some of the smaller states have indeed made a good recovery, but over wide areas are a vast, quivering mass of tormented, hungry, careworn and bewildered human beings, who wait in the ruins of their cities and homes and scan the dark horizons for the approach of some new form of tyranny or terror. Among the victors there is a Babel of voices, among the vanquished the sullen silence of despair. That is all that Europeans, grouped in so many ancient states and nations, and that is all that the Germanic races have got by tearing each other to pieces and spreading havoc far and wide. Indeed, but for the fact that the great republic across the Atlantic realised that the ruin or enslavement of Europe would involve her own fate as well, and stretched out hands of succour and guidance, the Dark Ages would have returned in all their cruelty and squalor. They may still return.

Yet all the while there is a remedy which, if it were generally and spontaneously adopted by the great majority of people in many lands, would as by a miracle transform the whole scene and would in a few years make all Europe, or the greater part of it, as free and happy as Switzerland is today. What is this sovereign remedy? It is to recreate the European fabric, or as much of it as we can, and to provide it with a structure under which it can dwell in peace, safety and freedom. We must build a kind of United States of Europe. In this way only will hundreds of millions of toilers be able to regain the simple joys and hopes which make life worth living. The process is simple. All that is needed is the resolve of hundreds of millions of men and women to do right instead of wrong and to gain as their reward blessing instead of cursing.

Much work has been done upon this task by the exertions of the Pan-European Union, which owes so much to the famous French patriot and statesman Aristide Briand. There is also that immense body which was brought into being amidst high hopes after the First World War — the League of Nations.

The League did not fail because of its principles or conceptions. It failed because those principles were deserted by those states which brought it into being, because the governments of those states feared to face the facts and act while time remained. This disaster must not be repeated. There is, therefore, much knowledge and material with which to build and also bitter, dearly bought experience to spur.

There is no reason why a regional organisation of Europe should in any way conflict with the world organisation of the United Nations. On the contrary, I believe that the larger synthesis can only survive if it is founded upon broad natural groupings. There is already a natural grouping in the Western Hemisphere. We British have our own Commonwealth of Nations. These do not weaken, on the contrary they strengthen, the world organisation. They are in fact its main support. And why should there not be a European group which could give a sense of enlarged patriotism and common citizenship to the distracted peoples of this mighty continent? And why should it not take its rightful place with other great groupings and help to shape the honourable destiny of man? In order that this may be accomplished there must be an act of faith in which the millions of families speaking many languages must consciously take part.



We all know that the two World Wars through which we have passed arose out of the vain passion of Germany to play a dominating part in the world. In this last struggle crimes and massacres have been committed for which there is no parallel since the Mongol invasion of the 13th century, no equal at any time in human history. The guilty must be punished. Germany must be deprived of the power to rearm and make another aggressive war. But when all this has been done, as it will be done, as it is being done, there must be an end to retribution. There must be what Mr Gladstone many years ago called a "blessed act of oblivion". We must all turn our backs upon the horrors of the past and look to the future. We cannot afford to drag forward across the years to come hatreds and revenges which have sprung from the injuries of the past. If Europe is to be saved from infinite misery, and indeed from final doom, there must be this act of faith in the European family, this act of oblivion against all crimes and follies of the past. Can the peoples of Europe rise to the heights of the soul and of the instinct and spirit of man? If they could, the wrongs and injuries which have been inflicted would have been washed away on all sides by the miseries which have been endured. Is there any need for further floods of agony? Is the only lesson of history to be that mankind is unteachable? Let there be justice, mercy and freedom. The peoples have only to will it and all will achieve their heart's desire.

I am now going to say something that will astonish you. The first step in the re-creation of the European family must be a partnership between France and Germany. In this way only can France recover the moral and cultural leadership of Europe. There can be no revival of Europe without a spiritually great France and a spiritually great Germany.

The structure of the United States of Europe will be such as to make the material strength of a single State less important. Small nations will count as much as large ones and gain their honour by a contribution to the common cause. The ancient States and principalities of Germany, freely joined for mutual convenience in a federal system, might take their individual places among the United States of Europe.

But I must give you warning, time may be short. At present there is a breathing space. The cannons have ceased firing. The fighting has stopped. But the dangers have not stopped. If we are to form a United States of Europe, or whatever name it may take, we must begin now. In these present days we dwell strangely and precariously under the shield, and I even say protection, of the atomic bomb. The atomic bomb is still only in the hands of a nation which, we know, will never use it except in the cause of right and freedom, but it may well be that in a few years this awful agency of destruction will be widespread and that the catastrophe following from its use by several warring nations will not only bring to an end all that we call civilisation but may possibly disintegrate the globe itself.

I now sum up the propositions which are before you. Our constant aim must be to build and fortify the United Nations Organisation. Under and within that world concept we must re-create the European family in a regional structure called, it may be, the United States of Europe, and the first practical step will be to form a Council of Europe. If at first all the States of Europe are not willing or able to join a union we must nevertheless proceed to assemble and combine those who will and who can. The salvation of the common people of every race and every land from war and servitude must be established on solid foundations, and must be created by the readiness of all men and women to die rather than to submit to tyranny. In this urgent work France and Germany must take the lead together. Great Britain, the British Commonwealth of Nations, mighty America — and, I trust, Soviet Russia, for then indeed all would be well — must be the friends and sponsors of the new Europe and must champion its right to live. Therefore I say to you "Let Europe arise!"

#### Source

Winston Churchill, speech delivered at the University of Zurich, 19 September 1946. [Council of Europe - Conseil de l'Europe,  
Available on [http://www.coe.int/T/E/Com/About\\_Coe/DiscoursChurchill.asp](http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/DiscoursChurchill.asp).

# **5. Maraton europejski- wybrane zdjęcia.**



1954/Plevin : la C.E.D. est rejetée par le parlement français.



1961/Fouchet : la CEE mise en place, il propose la coopération politique.



1975/Tindemans : un rapport sans lendemain.



1981/Genscher reprend l'initiative...



1984/Spinelli : le Parlement Européen prend l'initiative.



1985/Maurice Faure : le rapport Dooge est sur la table.



